التوفيق فى بعض منازعات الدولة

«دراسة مقارنة»

دكتور

جابر جاد نصار

أستاذ القانون العام المساعد

كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الناشر

دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبدالخالق ثروت - القاهرة

الحمد لله
"فاتحة كل خير
.. وتمام كل نعمة "

بسم الله الرحمن الرحيم

«يأيها الذين أمنوا اتقوا الله وكونوا مع الصادقين»

صدق الله العظيم

الأية ١١٩

من سورة التوبة

مقدمــة

يمــثل القضاء الوسيلة الأساسية لحسم المنازعات بكافة أنواعها فى الدولـــة الحديـــثة فالقضاء سلطة من سلطات الدولة تكفل الدساتير استقلاله عــن سلطات الدولة الأخرى ، وتكفل القوانين لأحكامه مهابة وقوة تنفيذية فيما قضى به .

علـــى أن تعقد سبل الحياة ، وتزايد المنازعات وتداخلها ؛ أدى إلى بـــروز مشـــكلة خطيرة تهدد قدرة مرفق القضاء فى الدولة على حسم هذه المـــنازعات فـــى وقت معقول ومقبول يبدو معه الحكم القضائى سبيلاً جيداً لكـــى يـــنال كل ذى حق حقه . وتتمثل هذه المشكلة فى بطء التقاضى وعدم فاعلـــية الأحكـــام وهمـــا ظاهرتان خطيرتان تهددان العدالة بل يجردان حق التقاضى الذى يكفله الدستور من كل قيمة .

وتشـــير الإحصـــاءات إلـــى تضخم عدد القضايا أمام القضاء سواء العادى منه أو الإدارى الأمر الذى أصبح من الأمور المعتادة أن يتأخر البت فى النزاع المعروض على القاضى سنين عدداً . قد تبلغ فى القضاء الإدارى أربـــع أو خمـــس سنين ، أما فى القضاء العادى فقد يصل الأمر إلى ضعف هذه المدة أو يزيد .

ومـــن هـــنا برزت أهمية الوسائل البديلة لحل المنازعات ، ذلك أنها تتســـم بالسرعة فى حل المنازعات ، فضلاً عن بساطة الإجراءات . ثم إنها فـــى النهاية تخفف الضغط عن المحاكم ، وتؤدى إلى تفرغها لبحث القضايا الكبيرة .

وتتعدد الوسائل البديلة لحل المنازعات وتقوم فى مجملها على فكرة الوســاطة ، والتوفــيق ، والتحكــيم ، وتتمــيز هــذه الوسائل بمرونتها ، وسرعتها الأمر الذى يؤدى إلى توفير الجهد والوقت والمال .

وعلـــى الـــرغم من شيوع ظاهرة بطء التقاضى فى النظام القضائى المصرى ، فإنه لم يول أهمية كبيرة لطرق التسوية الودية وظلت النصوص القانونـــية الـــتى نظمـــت طـــرفا من هذه الطرق نسيا منسيا ولم تطبق إلا لمامـــا[1]. ومن ذلك نص المادة ٦٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقـــم ١٣ لسنة ١٩٦٨ والتى استحدث إنشاء مجالس للصلح . بنصها على أن «يكون حضور الخصوم فى الدعاوى الجزئية التى ترفع ابتداء فى اليوم والســاعة المحدديــن بصــحيفة افتــتاح الدعوى أمام مجلس صلح يتولى التوفــيق بيــن الخصوم وذلك فيما عدا الدعاوى التى لا يجوز فيها الصلح والدعاوى المستعجلة ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بأوامر الأداء» .

وأيضـــاً مـــا نظمته المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة – إذ خول مفـــوض الدولـــة – اقتراح عرض تسوية النزاع ودياً على أطرافه وفقا لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا .

على أن المشرع المصرى أصدر فى مطلع هذا القرن القانون رقم ٧ لســـنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق فى بعض منازعات الدولة ، و تغيىً به تحقيق عدالة ناجزة فى مدة وجيزة مما يحد من تفاقم الخصومات ، ويخفف العبء

---

(١) لـــم يطـــبق نـــص قانون المرافعات بشأن مجالس الصلح أبداً ، بل إن المشرع لم يصـــدر تنظيما له كما أشار القانون ، أما نص المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة فلم يطبق إلا مرات معدودة .

عـن كاهل المحاكم الأمر الذى يمكنها من التفرغ لنظر القضايا الأكثر أهمية فى مدة معقولة ومقبولة .

والتسـاؤل الذى يطرح نفسه فى هذا المقام هل حقق هذا القانون ما تغـياه مـن أهداف ؟ وهل كان التنظيم الذى احتوته نصوصه نصا فى هذا الاطـار ؟ أم أنـه لم يخرج عن كونه إطالة غير مبررة لأمد التقاضى الذى يشـكو مـن البطء والتعقيد ؟ هل استفاد المشرع المصرى فى إصداره لهذا القـانون مـن التجارب الأخرى فى القانون المقارن مثل نظام الوساطة فى القانون الأمريكى ، ونظام الأمبودسمان فى أوروبا ؟ .

هـذه التساؤلات وغيرها سوف تكون محل دراسة فى هذا البحث . والذى سوف نقسمه إلى فصلين :

الفصـل الأول : تشكيل اللجان واختصاصاتها .

الفصل الثانى : توصـيـة اللجـنـة ومـدى فاعليتها فى حسـم المنازعات .

وذلك على الوجه التالى :

الفصل الأول

تشكيل لجان التوفيق واختصاصاتها

التوفـــيق فى فض المنازعات هو فى حقيقته وساطة . وهو عملية مرنة يقوم فيها طرف ثالث محايد ومدرب جيداً بتيسير التفاوض بين طرفى الـــنزاع حول تسوية النزاع على وجه معين . وقد لا تكون هذه التسوية فى كثـــير مـــن الأحـــيان استجابة لقواعد قانونية أو مبادئ قضائية مستقرة . ويـــتوقف نجاح الوساطة أو التوفيق فى فض المنازعات على عوامل عديدة مـــن أهمهـــا بطبـــيعة الحـــال حسن تشكيل اللجنة التى تقوم بالوساطة أو بالتوفيق ، فضلا عن صحة تحديد اختصاصاتها .

ولذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلى :

المبحث الأول : تشـــكيل لجـــان التوفـــيق ومدى فاعليته فى تحقيق أهداف القانون .

المبحث الثانى : اختصاص لجان التوفيق .

المبحث الأول

تشكيل لجان التوفيق
ومدى فاعليته فى تحقيق أهداف القانون

نصـت المـادة الثانـية مـن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن «تشـكل اللجـنة بقـرار من وزير العدل برئاسة أحد رجال القضاء أو أحد أعضـاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل ، ممن لا يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة ، ومن ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير عـام على الأقل أو ما يعادلها . فإذا تعدد أشخاص هذا الطرف وجب عليهم اختـيار نائب واحد عنهم ، فإذا تعارضت مصالحهم كان لكل منهم ممثل فى اللجـنة . ويجوز عند الضرورة أن يكون رئاسة اللجنة لأحد رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية الحاليين من درجة مستشار على الأقل» .

ونصـت المادة الثالثة على أن «يكون اختيار رؤساء لجان التوفيق مـن رجـال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين من المقيدين فى الجـداول الـتى تعـد لهـذا الغرض ، بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضـائية . وينشئ وزير العدل بقرار منه الجهة التى تتولى – فى وزارة العـدل – إعـداد الجـداول المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ويحدد القرار شروط وإجراءات القيد فيها ومراجعتها» .

ووفقـا لأحكـام هاتين المادتين ، فإن تشكيل لجان فض المنازعات يكـون بقـرار وزيـر العدل ، وتكون كل لجنة من هذه اللجان برئاسة أحد رجـال القضاء السابقين ويجوز عند الضرورة أن يتولى رئاستها أحد رجال القضاء الحاليين بالإضافة إلى ممثل لطرفى النزاع .

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : يتناول المطلب الأول : تشكيل اللجنة أما المطلب الثانى : فيتناول تقييم هذا التشكيل ومدى فاعليته فى تحقيق أهداف القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ، وذلك على الوجه التالى :

المطلب الأول

تشكيل لجان التوفيق

تتشكل لجان التوفيق من رجل قضاء سابق أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين ، وفى حالة الضرورة يمكن أن يترأسها مستشار حالى أى من العاملين . وذلك بالإضافة إلى ممثلى أطراف النزاع .

وسوف نتناول ذلك على فرعين ، يتناول الفرع الأول : رئيس اللجنة. والفرع الثانى : ممثلو أطراف النزاع .

الفرع الأول

رئيس اللجنة

أولا :يشترط فى رئيس اللجنة أن يكون أحد رجال القضاء السابقين ، أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار على الأقل:

وعلى ذلك فإن رئاسة لجنة التوفيق فى المنازعات لا يكون فقط للقضاة الذين سبق لهم أن مارسوا الفصل فى المنازعات كرجال القضاء العادى أو مجلس الدولة أو المحكمة الدستورية العليا ، وإنما يتعداهم إلى أعضاء الهيئات القضائية الأخرى ، وإن لم يكن لهم سلطة الفصل فى المنازعات مثل النيابة العامة ، والنيابة الإدارية ، وهيئة قضايا الدولة .

ولرئـــيس اللجنة دور محورى فى أعمال اللجنة ، إذ هو الذى يقوم بالعــبء الأساسى فى الفصل فى المنازعات التى تعرض على اللجنة . فإذا كــان مــن المتصـــور أن ممـــثل كل من الجهة الإدارية والطرف الأخر فى المـــنازعة سوف يعرض وجهة نظره ويتمسك بها ، فإن دور رئيس اللجنة يــبقى هــو الأســـاس فى حسم هذا النزاع لمصلحة أحد أطرافه أو تقديم حل وسط .

ويشترط فى رئيس اللجنة ألا يشغل وظيفة أو يمارس مهنة . فيجب أن يكـــون متفرغا لعمله فى إحدى لجان فض المنازعات . والتفرغ فى مثل هــذه الحالـــة يحقــق ضرورات الحيدة والموضوعية ، فضلا عن عدم قدرة رئـــيس اللجـــنة علـــى الجمع بين رئاستها ووظيفة أو مهنة أخرى ، فهو يـــتقاعد أساســـا عـــند بلوغه سن ٦٦ سنة (حسب أخر التعديلات بمقتضى القـــانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢) فقدراته الذهنية والجسدية لا شك تقصر عن بلوغ هذا الجمع ، وهو حكم يتسق وطبيعة الأشياء .

كمـــا أجـــازت المـــادة الثانـــية فـــى فقرتها الثانية من القانون عند الضرورة أن يتولى رئاسة اللجنة أحد رجال القضاء الحاليين أو أحد أعضاء الهيـــئات القضـــائية الحاليين . وقد كان المشروع المقدم من الحكومة ينص فـــى مادتـــه الثانية على أن تشكل اللجنة بقرار من وزير العدل برئاسة أحد رجال القضاء أو الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين من درجة مستشار علـــى الأقل . وعند مناقشة هذه المادة فى مجلس الشورى انتهى الرأى إلى أن يكـــون اختيار رؤساء اللجان من المستشارين السابقين ويكون الاستعانة بالحاليين عند الضرورة .

ومـــن المتصـــور فـــى هذه الحالة أن تتمثل حالة الضرورة فى عدم وجـــود مستشار سابق يرأس اللجنة . وأثناء مناقشة هذه المادة فى مجلس الشـــعب أثارت اعتراضاً مفاده أنه يفتح بابا للتأثير على استقلال القضاء . فاختـــيار رئيس اللجنة بقرار من وزير العدل من بين المستشارين العاملين أمر يخل باستقلال القاضى . ويتنافى مع طبيعة العمل القضائى .

فمـن ناحية أولى : فـــإن ندب أحد أعضاء الهيئات القضائية الحاليين يكـــون باختـــيار وزير العدل وهو أمر لا شك يمس استقلال القضاء ويجعل لوزيـــر العدل سلطة الندب من عدمه . وإذا كان نص المادة الثانية لم يحدد كيفية الندب فإن قرار وزير العدل رقم ٤٢١٢ لسنة ٢٠٠٠ قد بين ذلك فى مادته السابعة حيث نص على أن «يطلب وزير العدل إلى المجلس المختص نـــدب مـــن تقتضـــى الضرورة ندبه لرئاسة إحدى لجان التوفيق من رجال القضاء وأعضاء الهيئات القضائية الحاليين» .

ويتضـــح مـــن ذلـــك أن وزير العدل هو الذى يحدد شخص القاضى المطلوب ندبه . وكان الأحرى أن يكون ذلك بترشيح من المجلس المختص. ويكفـــى أن يحـــدد وزير العدل العدد اللازم ثم يترك مسألة الترشيح وتحديد الأسماء للمجلس المختص .

وهـــو ما يعتبره البعض أكثر ما يعيب القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ ذلك أنـــه «أعطـــى للســـلطة التنفيذية وسيلة فعالة للتأثير على القضاة ، فوزير العـــدل هـــو الـــذى يخـــتار رؤســـاء اللجـــان مـــن قضاة حاليين وسابقين فينالون مكافأة مادية على عملهم فيها .. وهى مكافأة يؤدى منحها أو منعها إلـــى تأثـــير غـــير مســـتحب ولا مطلـــوب . وإذا كـــان اختيار القضاة فى اللجـــان يحـــتاج إلـــى موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، فإن عدم

اختـيار مـن لا ترضـى عنه السلطة التنفيذية من القضاة لا شأن للمجلس الأعلى به»[١] .

ومـن ناحـية ثانـية : فإن طبيعة العمل المنتدب إليه القاضى أو عضو الهيـئات القضـائية يخـتلف عن العمل القضائى . فالقاضى يختص اساساً بالفصـل فى المنازعات بين طرفى الخصومة وليس من اختصاصه التوفيق بينهما . ثم إن هذا الأمر سوف يثير إشكالات كثيرة تحتاج إلى حلول. وعلى سـبيل المـثال ماذا لو انتهى القاضى إلى حل لم يرض أحد الأطراف وكان حـتما عليه اللجوء إلى القضاء ، وكان القاضى فى هذه المحكمة المختصة فـى درجة أقل من المستشار الذى ترأس لجنة فض المنازعات . آلا يسبب ذلك حرجا ومشقة على القاضى والمتقاضى .

إن هـذا الاستثناء باب للنيل من استقلال القاضى ، وإفساد الوظيفة القضائية ، فضلا عن تخويله وزير العدل سلطة للتمييز بين القضاة ، بندب من يرضى عنهم واستبعاد الآخرين . وهو مدخل خطير لإفساد القضاء .

ثانيا : **يعين رئيس اللجنة بقرار من وزير العدل** :

نصـت المـادة الثانـية على أن تشكيل لجان فض المنازعات يكون بقـرار وزير العدل سواء تولى رئاسة هذه اللجنة أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين .

ونصت المادة الثالثة على أن يكون اختيار رؤساء لجان التوفيق من رجـال القضـاء أو أعضـاء الهيـئات القضائية السابقين من المقيدين فى

---

(١) فـتحى والى : الوسيط فى قانون القضاء المدنى - ٢٠٠١ - دار النهضة العربية - ص ١٠٥١ .

الجــداول الــتى تعــد لهــذا الغرض ، بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضــائية وينشــئ وزيــر العدل بقرار منه الجهة التى تتولى - فى وزارة العــدل - إعــداد الجــداول المشار إليها فى الفقرة السابقة ، ويحدد القرار شروط وإجراءات القيد فيها ومراجعتها .

وقد بيَّن قرار وزير العدل رقم ٤٢١٢ لسنة ٢٠٠٠ هذه الإجراءات ونصــت المــادة الأولى منه على أن «تنشأ بوزارة العدل إدارة عامة تسمى الإدارة العامــة لشئون لجان التوفيق فى المنازعات ، يلحق بها العدد اللازم من العاملين بديوان الوزارة ، ويتولى رئاستها مساعد الوزير المختص» .

ونصــت المــادة الثالثة من هذا القرار على أن تقوم الإدارة العامة بــإعداد الجداول ، وقد حدد القرار الوزارى - سابق الإشارة إليه - القواعد والإجراءات التى تبين القيد فى هذه الجداول ، وكيفية الاختيار منها ، وذلك على الوجه التالى :-

القيد فى الجداول :

بينــت المــادة الرابعة من القرار الوزارى الشروط الواجب توافرها فيمن يقيد فى هذه الجداول كما يلى :

١- أن يكــون طالــب القــيد من رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين من درجة مستشار أو ما يعادلها على الأقل .

٢- آلا يكون ممن يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة فى الداخل أو فى الخارج .

٣- أن يــبدى رغبته كتابة فى رئاسة إحدى لجان التوفيق ، وذلك طبقا للإجراءات المنصوص عليها فى هذا القرار .

٤- أن يوافــق المجلــس الأعلــى للهيئات القضائية على قيده فى الجداول المذكورة .

وتبين المادة الخامسة إجراءات تقديم الطلب للقيد بهذه الجداول كما يلى :

١- يقدم الطلب إلى وزير العدل خلال شهرى مايو - يونيو من كل عام متضــمنا نوع التخصص الذى يفضله الطالب (مدنى - تجارى - إدارى) والجهات التى يرغب العمل بدائرتها ، ويرفق بالطلب ما يؤيده من مستندات وإقرارات .

٢- يــتم إدارج طلبات القيد بأرقام مسلسلة بحسب تواريخ ورودها فى سجل ينشأ لهذا الغرض .

٣- يــودع كــل طلــب ومــرفقاته فى ملف خاص يدون عليه اسم صــاحبه ورقم قيده فى السجل المشار إليه ، على أن يدون عليه كذلك رقم القيد بالجداول المشار إليها بالمادة الثالثة - فى حالة تمام هذا القيد .

٤- تعــرض الملفات - السالفة الذكر - فور انقضاء الفترة المقررة لــتقديم طلبات القيد فى البند ١ على الأمانة الفنية لبحثها وإعدادها للعرض علــى المجلس الأعلى للهيئات القضائية ليقرر ما ينتهى إليه فى شأن القيد فى الجداول .

٥- تقــيد فــى الجداول أسماء من يوافق المجلس الأعلى للهيئات القضــائية علــى قيدهم بها ، وذلك بحسب تواريخ صدور قرارات الموافقة وبترتيب أسمائهم فيها .

ويلاحظ على هذه الإجراءات ما يلى :

أ - أن القاضى أو عضو الهيئة القضائية الذى يرغب فى العمل فى هــذه اللجان لا تكفيه الرغبة فى ذلك ، وإنما يجب عليه أن يقدم طلبا بذلك

إلى وزير العدل . ثم تقوم الأمانة الفنية للإدارة العامة لشئون لجان التوفيق فـى المـنازعات ببحث الطلب وإعداده توطئة لعرضه على المجلس الأعلى للهيئات القضائية ليقرر ما ينتهى إليه فى شأن القيد فى الجداول . وهو أمر لا يلـيق ولا يـتفق مع الاحترام الواجب لأعضاء الهيئات القضائية ورجال القضـاء حـتى ولو كانوا متقاعدين . فكان يكفيه أن يبدى رغبته فى العمل فى هذه اللجان حتى يجاب إلى طلبه .

ورتـب القرار أيضا على موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية القيد فى الجداول ، وجعل ترتيب الأسماء فى جدول القيد بأسبقية الموافقة .

ب – أن موافقـة المجلس الأعلى للهيئات القضائية لا تعتبر ضمانة حقيقـية تمنع وزير العدل من التمييز بين هذه الطلبات . سواء فى الموافقة أو عدم الموافقة أو فى توقيت هذه الموافقة .

الاستبعاد من الجدول :

تـنص المادة التاسعة من قرار وزير العدل – سابق الإشارة إليه – علـى أن «تقـوم الأمانة الفنية بمراجعة جداول القيد وملفات المقيدين فيها خـلال شـهر أبـريل مـن كل عام ، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر فى استبعاد اسم من يتعين استبعاده بسبب الوفاة أو عدم القدرة الصحية أو فقد أحد شروط القيد أو أية أسباب أخرى تبرر الاستبعاد ، وتحرر الأمانة الفنية تقريـراً فـى هذا الشأن ، يعرض على وزير العدل للنظر فى عرضه على المجلـس الأعلـى للهيـئات القضائية[1] ، فإذا انتهى المجلس إلى الموافقة عليه تأشر فى الجداول بمقتضاه» .

---

(١) تنص المادة الثانية من قرار وزير العدل رقم ٤٢١٢ لسنة ٢٠٠٠ على أن «يكون لـلإدارة العامـة المنصوص عليها فى المادة السابقة أمانة فنية تتألف من عدد ==

وعلـــى ذلك ؛ فإن الأسباب التى تبرر الاستبعاد غير محددة ، ففضلا عــن الوفــاة ، أو عــدم القدرة الصحية أو فقد أحد شروط القيد ، والتى لا يمكــن أن تخــرج عــن أن يشــغل رئــيس اللجنة وظيفة أو يمارس مهنة بالإضـــافة إلـــى رئاسة اللجنة . أو أن يبدى عدم رغبته فى الاستمرار فى عمله فى اللجنة .

علـــى أن المـــادة التاســـعة لم تكتف بهذه الأسباب ، وإنما أجازت الاستبعاد من جداول القيد لأية أسباب أخرى تبرر ذلك .

وفـــى كـــل الأحوال يجب عرض التقرير الذى تحرره الأمانة العامة علـــى وزيـــر العـــدل الذى يقدر مدى عرضه على المجلس الأعلى للهيئات القضـــائية الذى لا يشكل فى ذاته ضمانة حقيقية وجدية تضمن عدم إساءة استخدام وزير العدل لسلطته فى هذا الشأن[1] .

== كـــاف من رجال القضاء وأعضاء الهيئات القضائية الحاليين من درجة مستشار أو مـــا يعادلهـــا علـــى الأقـــل والذين يندبون لها طبقا للأحكام الواردة فى القوانين المنظمة لشئونهم ، ويجوز أن يضم إليهم بعض السابقين المقيدين بالجداول المشار إلـــيها فى المادة الثالثة. وتختص الأمانة الفنية – فضلا عما هو منصوص عليه فى هـــذا القـــرار بمـــتابعة سير العمل فى لجان التوفيق لضمان انتظامه ، ولمعالجة ما يعترضه من مشكلات وتحقيق الاتصال والتنسيق فيما بين الإدارة العامة واللجان» .

(١) فـــى تشـــكيل المجلـــس الأعلـــى للهيـــئات القضائية واختصاصاته ودوره راجع : محمـــد كامل عبد النبى عبيد – استقلال القضاء – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٨٨ – ص ٤٩٨ وما بعدها .

الفرع الثانى

ممثلو أطراف النزاع

حسب ما تنص عليه المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ «فـإن عضوية اللجنة تكون من ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير عام على الأقـل أو ما يعادلها تختاره السلطة المختصة ، وينضم إلى عضوية اللجنة الطـرف الآخر فى النزاع ، أو من ينوب عنه فإذا تعدد أشخاص هذا الطرف وجـب علـيهم اختيار نائب واحد عنهم ، فإذا تعارضت مصالحهم كان لكل منهم ممثل فى اللجنة .. » .

ووفقـا للنص السابق ؛ فإن عضوية اللجنة تكون لطرفى المنازعة المعروضـة أمـام اللجنة وهما ممثل للجهة الإدارية - واشترط القانون أن يكـون بدرجـة مدير عام على الأقل - والطرف الآخر فى المنازعة . وذلك على التفصيل الآتى :

أولا : **ممثل الجهة الإدارية** :

وفقـا لما تنص عليه المادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فإن ممثل الجهة الإدارية يكون عضوا فى اللجنة . فهو لا يمثل جهة الإدارة بوصفه خصماً فى المنازعة المعروضة على لجان التوفيق ، وإنما هو أيضا عضـو مـن أعضاء اللجنة يشترك فى مداولاتها . ويسهم بنصيب مفروض فى إصدار التوصية .

ويشـترط القانون فى ممثل الجهة الإدارية أن يكون من درجة مدير عـام علـى الأقل أو ما يعادلها . والجهة الإدارية هى التى تختار ممثلها ، وهـو أمـر طبـيعى إذ أن جهة الإدارة هى التى تستطيع أن تحدد الشخص الذى يتحدث باسمها ، ويعرض وجهة نظرها فى النزاع محل التوفيق .

ثانيا : الطرف الآخر فى النزاع :

ينضـــم إلى عضوية لجنة التوفيق الطرف الآخر فى النزاع أو ممثل عـــنه . وهـــو أيضـــا شأنه شأن ممثل الجهة الإدارية لا يقتصر دوره على عرض وجهة نظره فى النزاع والدفاع عنها ، وإنما هو عضو فى اللجنة له - فضلا عن ذلك - حق التصويت على التوصية التى تصدرها اللجنة .

علـــى أنـــه فـــى أحيان كثيرة تتعدد أشخاص هذا الطرف فعليهم أن يختاروا نائباً عنهم سواء منهم أم من غيرهم . وهذا بطبيعة الحال لا يكون إلا فـــى حالـــة اتفـــاقهم ، واشـــتراكهم فى ذات المصلحة . أما إذا تفرقت مصـــالحهم وتعارضـــت وتعذر فى هذه الحالة اتفاقهم على نائب عنهم . فلا مـــناص أن يكون لكل منهم ممثل فى اللجنة مهما تعددوا . وهو الأمر الذى نصت عليه المادة الثانية من القانون .

ومـــن الواضح أن عيوب هذا التشكيل بادية ظاهرة ، بل أنها تحمل فى طياتها بذور فشل هذا التنظيم فى تحقيق غايته . وذلك ما سوف نتناوله فيما يلى:

المطلب الثانى

تقييم تشكيل اللجنة
ومدى فاعليته فى تحقيق أهداف القانون

يقـــوم نظـــام التوفيق فى المنازعات فى كل الأنظمة القانونية التى تطـــبق هـــذا الـــنظام علـــى اختيار موفق أو وسيط يقرب بين وجهات نظر المتخاصمين ويكون مستقلا عنهم . هذا هو جوهر نظام التوفيق أو التسوية

أو الوســاطة أيــا كانــت التسمية التى تتم بها هذه العملية ومن ذلك نظام الامبودسمان فى أغلب الدول الأوروبية(١) .

ولقــد كــان تشكيل اللجنة وفقا لما نص عليه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ منتقداً سواء ما تعلق منه بطريقة اختيار رئيس اللجنة أو بالأعضاء فيها وهو ما سوف نفصله كما يلى :

الفرع الأول

شكوك حول فاعلية رئيس اللجنة فى تأدية مهامه

قصر القانون فى مادته الثانية - على ما سلف بيانه - رئاسة لجان التوفيق على أحد رجال القضاء السابقين ، أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين . ويلاحظ على ذلك ما يلى :

أولا : تــثور شكوك جدية حول مدى امكانية قيام رئيس اللجنة بعمله إذا أخذنــا فــى الاعتبار تقاعد أعضاء الهيئات القضائية عند سن السادسة والســتين . ولا شك أن قدرة الشخص وإمكانياته على العمل فى هذه السن تتــناقص . ومــن ثم فإن جهود رئيس اللجنة سوف تكون محدودة بطبيعة

---

(١) - Legrand (André) : L'ombudsman parlémentaire suédois une originalité persistante . Revue Française de l'administration publique,octobre – décembre – 1992 , N° 64 – Médiateurs et ombudsmans, p. 558 .
- Sëderman (jacob) : Les missions de l'ombudsman Finlandais . R . F . A . P . op. cit . p. 585 .
- Pelletier (Jacques) : vingt ans de médiation à la Française . R . F . A . P. op. cit . p. 599 .
- Reid (william) : de commissaire parlementaire pour l'administration au Royoume – Uni . , R . F . A . P . op. cit, p. 951 .

الحـــال . وهو الأمر الذى يتنافى مع جوهر فكرة التوفيق والوساطة . والتى تعـــنى ضـــرورة بذل الموفق أو الوسيط جهداً مضاعفاً لاقناع طرفى النزاع بحل وسط ينهى به النزاع(١) .

وقد أثار البعض فى مجلس الشعب عند مناقشة مشروع القانون من حيـــث المبدأ هذا الأمر وذهب إلى أن «.. رؤساء هذه اللجان إذا كان اليوم يحـــال القاضـــى أو المستشـــار إلى التقاعد فى سن ٦٤ سنه (أصبحت ٦٦ بمقتضـــى القـــانون رقـــم ٣ لسنة ٢٠٠٢) إذن التسعمائة وثمانية وثلاثون مستشـــاراً المحالون إلى التقاعد الذين ذكرهم السيد المستشار وزير العدل هم بلا شـــك أعمارهم أكثر من ٦٤ (٦٦) سنة فمتوسط أعمارهم ستزيد عن هذا الحد ، وبالـــتالى كلما كبر الإنسان كلما ضعفت إمكانياته وهذه حكمة الله ، فهل القاضى الذى فى سن ٦٨ سنة أو ٧٠ سنة يستطيع القيام بهذا العمل»(٢) .

ثانيا : فـــإن اشـــتراك جميع أعضاء الهيئات القضائية السابقين فى رئاســـة لجـــان التوفيق . ومنهم من أفنى عمله الوظيفى فى أعمال مختلفة تمامـــاً عن المنازعات الإدارية التى تختص بها لجان التوفيق فى المنازعات – ومن ذلك رجال القضاء العادى والنيابة العامة – يؤدى بطبيعة الحال إلى إصـــدار توصـــيات متناقضة(٣) فمن المعلوم أن معظم الطلبات التى تقدم إلى

---

(١) C.Rowat (donald) : le modèle et ses interprétations pourquoi un ombudsman parlementaire ? R . F . A . P . N° 64. op. cit.p.567.

(٢) مضبطة مجلس الشعب – الفصل التشريعى السابع – دور الانعقاد العادى الخامس – الجلسة الخمسين – المنعقدة ظهر ٢٦ مارس ٢٠٠٠ ص ٣٧ .

(٣) محمـــد عزيـــز أحمـــد علـــى : مقال فى جريدة الأهرام بعنوان «الرجوع إلى الحق فضـــيلة» فـــى إطـــار مناظرة فى قانون فض المنازعات بين الرأى والرأى الآخر – جريدة الأهرام – بتاريخ ١٧ مارس ٢٠٠١ – ص ١٢ .

هــذه اللجــان تــتعلق بمــبادئ القانون الإدارى التى تتعلق بالموظفين أو بالمتعامليــن مع الإدارة كمنازعات العقود الإدارية . وليس من المتصور أن يــبدأ مستشار فى سن السبعين مراجعة أحكام ومبادئ القانون الإدارى وهو الــذى ظــل عقــوداً مديدة من عمره فى عمل يختلف تماما فى آلياته وفى النصــوص الــتى يطبقها والمبادئ التى يعمل بها عن تلك الأحكام والمبادئ والآليات التى يعمل بها القاضى الإدارى .

ثالـثا : انضــمام أعضــاء بعــض الهيئات القضائية إلى رئاسة هذه اللجــان لا يستقيم مع سابق عملهم . ومن ذلك أعضاء هيئة قضايا الدولة . إذ المستشــار فــى هــذه الحالة ظل طوال عمله محام للحكومة يدافع عنها ويتبــنى وجهــة نظرها . وهو ما يؤدى بطبيعة الحال أن ينحاز إلى منطقها ويدافــع عــنه – فكيف به بعد ذلك يرأس لجنة للتوفيق بين الجهة الإدارية التى هى جزء من الحكومة وبين الأفراد .

إن الفصــل فى المنازعات على أى وجه ؛ قضاء كان أو توفيقا إنما يستلزم التجرد وعدم التحيز . ويصعب على من عاش طيلة عمله الذى يمتد سنين عديدة متحيزا لجهة معينة أن لا يؤثر فيه هذا التحيز .

وعلــى ذلــك ، فــإن إدخال هيئة قضايا الدولة والنيابة الإدارية فى مصــاف الهيــئات القضائية أمر محل نظر . إذ يجمع الفقه على أن الهيئة القضائية يجب أن يتوافر لها أمران :

الأول : أن تكون لها ولاية الفصل فى المنازعات .

الثانى: أن يكون أعضاؤها غير قابلين للعزل .

بغــير هذين الأمرين لا يصح وصف الهيئة أنها قضائية ، وإن كانت تمارس اختصاصاً قانونيا يتعلق بالقضاء على أى وجه .

وعلى ذلك يتضح : أن ما ذهب إليه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ من اشتراطه أن يكون رئيس لجنة التوفيق أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين ، أمر لا يؤدى فى كل الأحوال إلى فاعلية هذه اللجنة فى إنجاز مهمتها فى التوفيق فى المنازعات التى تختص بها . وكان يجب أن يوسع المشرع دائرة الاختيار كما تذهب إلى ذلك الأنظمة المقارنة فى اختيار الموفق أو الوسيط .

فليس بلازم أن يكون الموفق أو الوسيط رجل قانون . فعمل الموفق يختلف عن عمل القاضى . فالقضاء سلطة من سلطات الدولة ، ويختص بالفصل فى المنازعات بأحكام قضائية تعد عنوان الحقيقة – إذا ما استوفت الشروط والحدود التى نظمها القانون – ويخضع لها أطرافها طوعاً أو كرهاً. أما التوسط أو التوفيق فيعنى «حل المنازعة عن طريق وسيط يقرب وجهات نظر الخصوم عند حل يرتضونه يثبت فى محضر يوقعون عليه ويوقع عليه الوسيط . ويصبح بذلك سنداً تنفيذياً ملزماً لهم . فإن فشل فى مهمته عرض النزاع على المحكمة المختصة»[1] .

فالقاضى الذى يرأس لجنة التوفيق ليس له سلطة قضائية يخول له شيئاً مما سبق وكل ما خوله القانون إياه هو الترجيح فى حالة تساوى أراء أعضاء لجنة التوفيق . وعلى ذلك فهو لا يمارس عمل القاضى . وإنما

---

(١) أحمد السيد صاوى : التوفيق كبديل لحل المنازعات عن غير طريق القضاء – مركز البحوث البرلمانية – فبراير ٢٠٠٠ – ص ١١ .

يســعى للتقريب بين وجهات النظر المتعارضة ودفع أطرافها إلى حل وسط ينهى النزاع بينهما(١) .

الفرع الثانى

انضمام طرفى اللجنة إلى تشكيلها يؤدى إلى تعقيدها

يعــتمد نجــاح نظــام الوســاطة أو التوفيق بقدر كبير على بساطة إجراءاته وسهولتها . ولذلك فإن النظم المختلفة التى تأخذ بهذا النظام تجعل هــذا الوسيط فرداً . وذلك على خلاف ما ذهب إليه القانون المصرى رقم ٧ لســنة ٢٠٠٠ . إذ جعل طرفى النزاع أعضاء فى لجنة التوفيق . وفى هذه الحالــة لا يقتصر دور كل طرف منهما على عرض وجهة نظره فى النزاع وإنمــا هــو عضــو فى اللجنة يشترك فى مداولاتها وله صوت معدود عند إصدار التوصية .

ويلاحظ على ذلك ما يلى :

أولا : **تعذر صدور التوصية بالإجماع** .

وذلك أنه يصعب تصور ذلك مع وجود طرفى المنازعة أعضاء فى لجنة التوفــيق . وهــو ما يؤدى إلى أن يتمسك كل طرف بوجهة نظره ، وتبقى مهمة رئيس اللجنة محصورة فى فكرة الترجيح وانضمامه إلى هذا الرأى أو ذاك .

---

(١) La walle (paul) : le médiateur et le juge administratif, centre d'études constitutionnelles et administratives , n° 10, le médiateur, conclusions de Robert Andersen ., Bruylant- Bruxelles, 1996, pp. 147 et s .

وإذا لاحظنا أن الحكومة قد اشترطت فى الكتاب الدورى الذى أصدرته وزارتا التنمية الإدارية والمالية لتنفيذ توصيات لجان التوفيق أن تصدر بالإجماع . فقد نص البند الثانى منه على أنه «لا يجوز للسلطة المختصة اعتماد توصيات اللجان إلا إذا كانت قد صدرت بالإجماع ، كما لا يستقيم اعتماد التوصيات التى يترتب عليها أعباء مالية جديدة حتى ولو كانت صادرة بإجماع الآراء إلا بعد التأكد من ورود ما يفيد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية قبل إصدارها ضمانا لإمكانية وضع التوصيات موضع التنفيذ»[1] . فإن معنى ذلك ؛ هو تصور عدم تنفيذ التوصيات التى تصدر عن اللجنة لأنها ببساطة لا تصدر بالإجماع . إذ يستطيع طرف النزاع الذى لم تصدر التوصية لمصلحته أن يرفضها فتصدر بالأغلبية ومن ثم لا تكون صالحة للتنفيذ ، وفقا لمقتضيات الكتاب الدورى سابق الإشارة إليه .

ثانيا : وجود أطراف النزاع أعضاء فى لجنة التوفيق يفرض اشكاليات لم يواجهها نص القانون بحكم . وذلك كما يلى :

١- هل يمكن أن تصدر التوصية بخلاف رأى رئيس اللجنة ؟ ويكون ذلك فى حالة إذا ما اتفق طرفا المنازعة على حل معين فإن التوصية تصدر حتى ولو لم يوافق عليها رئيس اللجنة .

---

(١) الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ بشأن المبادىء الحاكمة لتنفيذ توصيات لجان التوفيق فى المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها. والذى صدر من وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية فى ٢٠٠١/٦/١٩ .

وهـــو ما نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ إذ تـــنص على أن «... وتصدر اللجنة توصياتها بأغلبية آراء أعضائها فإذا تســـاوت الأصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس ، وتكون مداولات اللجنة سرية» .

وتتـــبدى خطـــورة هـــذه الحالة إذا تواطأ ممثل الجهة الإدارية مع الطرف الآخر فى النزاع وهو أمر وارد .

٢- عالجـــت المـــادة الثانية من القانون حالة ما إذا تعدد أشخاص الطـــرف الآخـــر فـــى الـــنزاع إذ يجب عليهم اختيار نائب واحد عنهم فإذا تعارضت مصالحهم كان لكل منهم ممثل فى اللجنة .

على أن القانون لم يبين لنا كيف يتم التصويت فى هذه الحالة ؟ أى لـــو تصورنا أن الطرف الآخر فى النزاع يمثله ثلاثة فى اللجنة مثلا ، فكيف تصـــدر اللجـــنة توصـــيتها ، وقد شكل فيها هذا الطرف بممثليه الأغلبية . وبدهـــى أنـــه لا يمكن أن يكون لهم صوت واحد ، لأن مصالحهم متعارضة ويتعذر اتفاقهم .

يتضـــح ممـــا سبق ؛ أن التشكيل الذى اتى به القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ لا يؤدى إلى فاعلية هذا النظام ؛ ولا يتفق مع جوهر فكرة الوساطة أو التوفيق .

الفرع الثالث

تعيين الوسيط فى بعض النظم المقارنة

تـــتخذ الوســـاطة فـــى حل المنازعات فى الأنظمة المقارنة مفهوماً مغايـــراً لمـــا أخذ به القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق فى بعض

مــنازعات الدولــة فــى مصر . وتعبر القاعدة المدنية المحلية ٨٤-٢ فى أمــريكا عــن ذلك بأن «الوساطة عملية مرنة غير ملزمة وسرية يقوم فيها طــرف ثالــث محايد ومدرب جيداً بتيسير التفاوض حول تسوية نزاع ما . ويعمــل الوسيط على تحسين الاتصال بين الأطراف ومساعدتهم على التعبير عــن مصالحهم وتفهم مصالح الطرف الآخر وتوضيح نقاط القوة والضعف فــى الموقــف القــانونى لكــل طــرف أو علــى تعريف الأمور القانونية والاستدلالية والمصالح المشتركة ومجالات الاتفاق وطرح البدائل والخيارات من أجل حل مرض للطرفين فى النزاع موضوع الوساطة»(١) .

وســوف نعــرض لتعيين الوسيط فى النظام الأمريكى ثم فى النظام الأوروبى .

أولا : تعيين الوسيط فى النظام الأمريكى :

يعين الوسيط عن طريق اختيار المحكمة التى تنظر الدعوى ، وهى تخــتاره من بين المحامين المسجلين كأعضاء فى برنامج الوساطة ويشترط فيهم توافر الخبرة والتدريب اللازمين لقيامهم بمهام الوساطة .

وفى ذلك تنص المادة ٨٤-٣ «تحتفظ المحكمة بفريق من الوسطاء لخدمــة الــبرنامج وتختار المحكمة هؤلاء الوسطاء من وقت لآخر من بين الطلــبات الــتى يتقدم بها المحامون الراغبون فى تقديم الخدمة على أساس تطوعى . ويجوز لمدير برنامج فض المنازعات العمل كوسطاء .

---

(١) أى . بــاريوت بريــتمان : تقريــر عــن قواعد المحاكم الامريكية - محكمة منطقة كولومبــيا - مقــدم إلى المؤتمر الأول للجان التوفيق - القاهرة - ١٣-١٤ نوفمبر ٢٠٠١ ص ١٢ .

ويجب أن يكون المحامى الذى يخدم فى هذا البرنامج عضوا مسجلاً على قائمة محامى المحكمة ، وأن يجتاز بنجاح التدريب اللازم فى هذا المجال .

وفـيما يلـى بيان بالمتطلبات الإضافية للعمل ضمن فريق الوسطاء والتى يجوز تعديلها فى الظروف الخاصة . ويشترط فيهم ما يلى(١) :

١- يجـب أن يكـون لدى الوسطاء تصريح بممارسة المهنة صادر مـن مـدة لا تقـل عن عشر سنوات ، وأن يكونوا ملمين تماماً بالدعاوى المدنية فى المحاكم الفيدرالية (الاتحادية) .

٢- يجب أن يتملك الوسطاء مهارات عالية فى عملية الوساطة وأن يكونـوا من المشهود لهم بالقدرة على حسن الاستماع وتيسير الاتصال بين الأطراف ومساعدتهم فى التفاوض باتجاه التسوية .

وتقرر هذه القواعد للوسيط حصانة قريبة إلى حد كبير من الحصانة القضـائية للأعمـال المـؤداة فى نطاق مهامهم الرسمية على اعتبار أنهم يقومون بأعمال شبه قضائية .

وعلـى ذلك يتضح أن هذه القواعد فى تعيين الوسيط تضمن إلى حد كبير نجاحه فى مهامه كما أنها تعتبر أكثر اتفاقاً مع فكرة الوساطة التى تهدف إلى إيجاد حل وسط قد لا يستند فى كثير من الأحيان على اعتبارات قانونية .

ثانيا : **الوساطة فى النظام الأوروبى** :

عرفت أنظمة الدول الأوروبية صوراً متعددة لنظام الوساطة فى حل المـنازعات ، ولعـل أقـدم وأهـم هـذه الأنظمـة هو نظام الامبودسمان L'ombudsman . الـذى كـان فى بدايته نظاماً سويدياً مالبث أن انتشر

---

(١) المرجع السابق : ص ١٣ .

فى أغلب الدول الأوروبية نظراً للنجاحات التى حققها . وإن اختلفت تسميته فـــى كـــل دولة عن الأخرى . فقد سمى فى انجلترا المفوض البرلمانى وفى أسبانيا المدافع عن الشعب .

أمـــا فـــى فرنسا فقد سُمى بمقتضى القانون ٣ يناير ١٩٧٣ وسيط الجمهوريـــة . وإذا كـــان أغلـــب الدول الأوروبية قد أخذت بمفهوم مقارب لفكـــرة الامبودسمان السويدى فإن فرنسا فى القانون المشار إليه وتعديلاته قد استحدثت نظاماً أكثر تكاملاً . وهو ما سوف نشير إليه فيما يلى :

١- نظام الأمبودسمان السويدى :

يـــرجع نشـــأة هـــذا النظام فى السويد إلى دستور ١٨٠٩ . وكلمة ombudsman هى كلمة سويدية يقصد بها الوسيط intermédiaire أو النائب الذى يمثل المواطنين Représentant(١). وهو جهاز يعين من قبل الـــبرلمان ولذلـــك يســـمى أيضـــاً المفوض البرلمانى ، ويختص فضلا عن الوســـاطة فـــى حل المنازعات بين الأفراد وبين جهة الإدارة بالرقابة على أعمـــال الإدارة فضـــلا عن دوره فى حماية الحقوق والحريات للمواطنين . وتطبق أغلب الدول الأوروبية هذا النظام(٢) .

---

(١) محمـــد أنس جعفر : نظام الأمبودسمان السويدى مقارنا بناظر المظالم والمحتسب فى الإسلام – مجلة العلوم الإدارية – العدد الأول – ١٩٧٥ – ص ٧٥ .

(٢) فى ذلك راجع :

- Le clainche (Michel) : L'ombudsman' Cet inconnu. R.F.A.P – octobere – december – 1992 n° 64 , Médiateurs et ombudsmans, pp. 563 et s .
- Le Grand (André) : L'ombudsman parlémentaire suédois 1970 – 1990 , R.F.A.P n° 64 , 1992 , p. 575 .
- Soderman (Jacob) ; Les missions de L'ombudsman Finlandais R.F.A.P. n° 64 , 1992 p. 585 .

ويــتم تعييــن الأمبودســمان من قبل البرلمان ، ففى السويد يختار الــبرلمان مــن بين أعضائه ٤٨ عضوا يقومون باختيار الأمبودسمان لمدة أربـــع ســنوات قابلـــة للتجديد . ويشترط فيه التأهيل القانونى ومشهود له بالكفاءة وحسن السمعة .

وللأمبودسمان دوراً أكبر بكثير من الدور الذى يقوم به الوسيط فى الــنظام الأمـــريكى إذ لا يقتصـــر دوره على التوسط فى حل المنازعات بين الإدارة والمواطنيـــن ، وإنما يتعدى ذلك إلى ممارسة دوراً رقابياً فعالاً على جهات الإدارة المختلفة . ويكون ذلك عن طريق تلقى الشكاوى من أصحاب الشـــأن . أو تحـــرى الشكاوى التى تنشرها الصحف . وله أيضاً الحق فى التفتــيش علـــى جهـــة الإدارة . ويوفر القانون للأمبودسمان استقلالاً مالياً وإداريـــاً يعـــزز هـــذا الاستقلال انتخابه من قبل البرلمان لمدة أربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه .

٢- نظام الوسيط فى فرنسا وفقا لقانون ٣ يناير ١٩٧٣[١] :

وفقا لهذا القانون يعين وسيط الجمهورية Le médiateur de la Republique لمـــدة ســـت سنوات غير قابلة للتجديد بمرسوم من رئيس الجمهوريـــة باقـــتراح وموافقـــة مجلس الوزراء وهو ما تنص عليه المادة الثانية من القانون . وهو لا يستطيع أن يمارس مهامه التى حددها القانون إلا بعد حصوله على التدريب اللازم .

وتحدد المادة الأولى من القانون اختصاصاته بنصها على أن وسيط الجمهوريـــة يـــتلقى فى إطار الشروط التى يحددها القانون شكاوى الأفراد

---

(١) تم تعديل هذا القانون ثلاث مرات وذلك بالقانون رقم ٧٦-١٢١١ فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ والقانون رقم ٨٩-١٨ فى يناير ١٩٨٩ والقانون رقم ٩٢-١٢٥ فى ٦ فبراير ١٩٩٢.

ذوى العلاقــة مــع الإدارات الحكومــية والمؤسسات العامة والمحلية وكافة المــرافق التى تقدم الخدمات العامة ، وتلك هى حدود اختصاصه ، ولا يمتد إلى أى سلطة أخرى(١) .

وبقــانون ٦ فــبراير ١٩٩٢ أجــاز القــانون للأشخاص المعنوية كالشركات والنقابات والهيئات المحلية اللجوء إلى الوسيط . على أن يشترط فيمن يلجأ للوسيط سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً أن يكون له مصلحة فــى ذلــك . وفى ذلك يختلف نظام الوسيط الفرنسى عن نظام الأمبودسمان الســويدى والمطبق فى كثير من الدول الأوربية. إذ ان هذا الأخير يستطيع أن يتصــدى لأى شكوى واردة من أى شخص بغض النظر عن مدى توافر شــرط المصــلحة . بل له أن يتصدى لبحث أى شكوى من تلقاء نفسه كأن يعلم بها شخصياً أو عن طريق الصحف .

وعلــى الــرغم من أن الوسيط فى فرنسا لا يستطيع أن يحل محل الإدارة فــى إزالــة المخالفة أو يوجه إليها أوامر إلا أن توصياته لها قيمة أدبية كبيرة ويصعب مخالفتها عمليا . بل إن نظام الوسيط كان سببا رئيسياً فى كثير من الاصلاحات الإدارية .

ويقــدم الوســيط تقريــراً سنويا عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية والبرلمان وينشر هذا التقرير فى الجريدة الرسمية .

(١) - Pelletier (Jacques) : vingt ans la médiation à la Française, R.F.A.P. N° 64 , 1992 , p 599 .
- Gosalbo (Bono) : Le médiateur européen , R.F.A.P, N° 64 1992 . p639 .

المبحث الثانى

اختصاص لجان التوفيق

حـددت المـواد ١ ، ٤ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ اختصاص لجان التوفيق فمن ناحية أولى : أوردت المادة الأولى القاعدة العامة فى هذا الاختصـاص ، وذلـك ببـيان المنازعات التى تختص بها هذه اللجان . ثم تكفلـت المادة الرابعة ببيان المنازعات التى تخرج عن نطاق اختصاص هذه اللجان وهو ما سوف نبينه كما يلى :

المطلب الأول

المنازعات التى تختص بها اللجان

تنص المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن «ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة ، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التى تنشـأ بيـن هـذه الجهـات وبيـن العامليـن بها ، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة» .

ووفقـا لهـذا الـنص ؛ «فـإن اختصاص لجان التوفيق إنما يتعلق بالمـنازعات المدنية والإدارية التى تنشأ بين الأشخاص الاعتبارية العامة ، وبين العاملين بها أو بينها وبين الأفراد أو بينها وبين الأشخاص الاعتبارية الخاصة» .

وعلـى ذلـك ؛ فإنـه يجب فى كل الأحوال أن تكون الجهة الإدارية طـرفاً فى المنازعة التى تعرض على لجان التوفيق . ولا يشترط أن تكون المنازعة ذاتها إدارية ، وإنما يمكن أن تكون كذلك مدنية أو تجارية .

ويثــير هــذا التحديد مسألتان : تتعلق الأولى : بانحصار اختصاص هــذه اللجــان عــن المنازعات التى تنشأ بين الأشخاص الاعتبارية العامة بعضها البعض . أما الثانية : فتتعلق بمدى تأثير ذلك على اختصاص مجلس الدولــة بنظر المنازعات الإدارية. وسوف نبحث هاتين المسألتين بمزيد من التفصيل:

الفرع الأول

عدم شمول اختصاص اللجان المنازعات التى تنشأ بين الأشخاص الاعتبارية العامة

اســتبعد نــص المادة الأولى من القانون من نطاق اختصاص لجان التوفــيق المــنازعات الــتى تنشأ بين الأشخاص الاعتبارية العامة بعضها الــبعض ، وقــد رأى البعض بحق فى ذلك عيباً فى النص[1] . حيث أن هذه المــنازعات هــى الأولــى بالتوفــيق . وذلك لأن أطراف هذه المنازعات (الأشخاص الاعتبارية العامة) تسعى دائما إلى تحقيق المصلحة العامة ، ولا يــتوافر بصــدد هــذه المــنازعات اللدد فى الخصومة ، ومن ثم فإن فكرة التوفيق فيها فكرة ملاءمة تماماً لطبيعتها .

وعلــى الــرغم من أن المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٢ لســنة ١٩٧٢ تــنص علــى أن «تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشــريع بــإبداء الــرأى فــى المســائل والموضوعات الآتية : ... د – المــنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامــة أو بيــن المؤسســات العامــة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه

---

(١) عبدالرحيم على : قانون لجان التوفيق – المرجع السابق – ص ٢٠ .

الجهــات وبعضــها البعض . ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشــريع فــى هــذه المنازعات ملزما للجانبين» . وذلك كطريق بديل عن اللجــوء إلــى طــريق الدعوى أمام القضاء لحل المنازعات التى تنشأ بين الأشــخاص الاعتبارية العامة إلا أن ذلك لم يكن يمنع تقرير خضوعها لفكرة التوفيق وفقا للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ . وذلك للأسباب الآتية :

أولا : أن الجمعــية العمومــية لقســمى الفــتوى والتشــريع قيدت اختصاصــها موضوعيا ؛ وذلك باستبعاد مجموعة كبيرة من المنازعات التى مــن المفروض أن تدخل فى اختصاصها وفقا لنص المادة ٦٦/أ من قانون مجلــس الدولــة سابق الإشارة إليه[1] . ومنها على سبيل المثال المنازعات المــتعلقة بالضرائب التى تنشأ بين مصلحة الضرائب ، وغيرها من الجهات الــواردة بــنص الفقــرة د من المادة ٦٦ ، والمنازعات التى تكون وزارة الأوقــاف أو هيــئة الأوقاف طرفا فيها بصفتها القائمة على شئون الأموال الموقوفــة ، وأن المنازعات التى تتصل بتلك الأموال يباشرها ناظر الوقف وهــو مــن أشــخاص القانون الخاص وأيضا المنازعات المتعلقة بالحيازة والــتى جعــل المشرع الاختصاص بها للنيابة العامة بمقتضى القانون ٢٩ لســنة ٨٢ حــتى ولو كانت المنازعة بين جهتين من جهات القانون العام . والمــنازعات فــى تقديــر الرســوم طــبقاً للقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ والمنازعات المتعلقة بإشكالات التنفيذ ، وكذلك قررت عدم اختصاصها بنظر المنازعات المتعلقة بتطبيق قانون نزع الملكية للمنفعة العامة ، والمنازعات المــتعلقة بطلــب رفــع الحجز ، وكذلك المنازعات المتعلقة بعلاقات إيجار

---

(١) حســنى درويــش عبدالحمــيد : التقاضــى أمام الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع – مجلة المحاماة – العددان التاسع والعاشر – نوفمبر وديسمبر ١٩٩١ – السنة الحادية والسبعون – ص ٥٠ .

الأماكـــن التى تنظمها قوانين الإيجار . واستبعدت الجمعية اختصاصها بنظر هـــذه المنازعات على الرغم من أنها تنشأ بين جهات إدارية عامة . وتدخل فـــى الإطار الذى نصت عليه المادة ٤/٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٢ لســـنة ١٩٧٢ . ولقـــد كـــان ذلك محل انتقاد من الفقه باعتبار أن الجمعية العمومـــية لقسمى الفتوى والتشريع قد فرطت فى ممارسة اختصاص حدده لهـــا القانون ، وأهدرت بذلك الاعتبارات التى توخاها المشرع من إسناد هذا الاختصاص إليها .

وذلـــك لأن اختصـــاص الجمعية العمومية بنظر هذه المنازعات إنما يـــتوقف على اعتبار محدد ، وهو أن تنشأ هذه المنازعات بين جهات عامة دون الـــنظر إلـــى موضـــوعها . وهو الأمر الذى كان دائما مناط اختصاص الجمعـــية لهـــذه المـــنازعات منذ نشأته بقانون إنشاء مجلس الدولة وحتى القـــانون الحـــالى . ولذلـــك فقـــد ذهبـــت محكمة النقض فى حكمها بتاريخ ١٩٨٤/٣/٢٠ من أن «.. القضاء العادى وعلى ما هو مقرر فى قضاء هذه المحكمـــة هـــو صاحب الولاية العامة فى نظر المنازعات المدنية والتجارية وأن أى قـــيد يضـــعه المشـــرع للحد من هذه الولاية ، ولا يخالف به أحكام الدســـتور يعتـــبر استثناء وارداً على أصل عام ، ومن ثم يجب عدم التوسع فـــى تفســـيره لما كان ذلك وكان النص فى المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٧ لســـنة ١٩٧٢ بتنظـــيم مجلـــس الدولة يدل على أن المشرع لم يسبغ على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ولاية القضاء فى المـــنازعات التى تقوم بين فروع السلطة التنفيذية ، وذلك أن هذه الجمعية ليســـت مـــن بين ما يتألف منه القسم القضائى بمجلس الدولة ولا تتبع عند طرح المنازعة عليها الإجراءات التى رسمها قانون المرافعات أو أيه قواعد جزائية أخرى تقوم مقامها وتتوافر بها سمات إجراءات التقاضى وضماناته

وهـــى على هذا النحو لا تعد من جهات القضاء أو الجهات ذات الاختصاص القضـــائى ، وإنمـــا تخــتص فقط بجهة الإفتاء فى المنازعات بإبداء الرأى مســـبباً على ما أفصح عنه صدر النص السالف ولا يؤثر فى ذلك ما أضفاه المشـــرع علـــى رأيهـــا مـــن صفة الإلزام للجانبين لأن هذا الرأى الملزم لا يـــتجاوز حد الفتوى ولا يرقى به نص المادة ٦٦ المشار إلى مرتبة الأحكام فلا يحوز الرأى الذى تبديه بشأن ما يطرح عليها حجية الأمر المقضى . لما كـــان ذلـــك وكان المشرع لم يضع قيدا يحول بين هذه الجهات وبين اللجوء مباشـــرة إلـــى جهة القضاء للحصول على حكم قضائى قابل للتنفيذ الجبرى وكانـــت المـــنازعة المطروحة هى مما تختص به جهة القضاء العادى فإن الحكم المطعون فيه إذ قضى برفض الدفع بعدم الاختصاص الولائى يكون قد انتهى إلى نتيجة صحيحة»[١]. وهو قضاء محل نظر من وجهين :

الوجه الأول : فـــإن ما ذهبت إليه محكمة النقض إذ خلعت عن رأى الجمعـــية العمومـــية لقسمى الفتوى والتشريع وفقا للمادة ٦٦/د من قانون مجلس الدولة صفة الإلزام المنهى للخصومة فقد خالفت صريح القانون .

الوجه الثانى : فإن المحكمة تجاهلت طبيعة المنازعات التى تختص بهـــا الجمعية ، وما أستهدفه المشرع بتقرير هذا الاختصاص لها ، وهو ما ســـبقت الإشـــارة إليه ، وأرادت أن تنفى عنها ولاية القضاء ، وهو أمر لم يقـــل به أحد . فتقرير اختصاصها بنظر هذه المنازعات إنما يثبت لها بنص القـــانون وقد قدره المشرع لاعتبارات معينة - كما سبق القول - وأراد أن يكون بديلا لاستخدام أطراف هذه المنازعات طريق الدعوى القضائية . وهو

---

(١) الطعـــن رقم ٥٠/١١٠٧ ق جلسة ١٩٨٤/٣/٢٠ - مجموعة أحكام محكمة النقض فى خمس سنوات - ص ٧٩ .

ما ذهبت إليه الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى فتواها بجلسة ١٩٩٦/١٠/١٨ «... اختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بنظر المنازعات بين جهة أو أكثر من الجهات المنصوص عليها فى الفقرة (د) من المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ هو بديل عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات ومن ثم يجب أن يقدم طلب عرض النزاع على الجمعية العمومية من صاحب الصفة فى التقاضى طبقا للقانون وأن يوجهه إلى من يمثل الجهة الموجه إليها قانونا ذلك أن الصفة شرط لقبول الدعوى أو بديلها من وسائل حماية الحقوق»(١) .

ثانيا : أن خضوع هذه المنازعات لفكرة التوفيق ، يؤدى إلى تخفيف العبء عن كاهل الجمعية العمومية مما يؤدى إلى السرعة فى حسم المنازعات ، ومن ثم استقرار الأوضاع بين أطرافها وجميعها جهات عامة .

الفرع الثانى

بين اختصاص لجان التوفيق واختصاص مجلس الدولة

نصت المادة ١٧٢ من الدستور على أن «مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى» .

ونصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن «تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى المسائل الآتية ... (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية .

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع : ملف رقم ٢٥٤١/٢/٣٢ جلسة ١٩٩٦/١٠/١٨ .

وإذا كانت المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ تنص على أن «ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر ، للتوفيق فى المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التى تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها ، أو بينها ، وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة» .

هذا التداخل بين اختصاص لجان التوفيق واختصاص مجلس الدولة أثار العديد من التساؤلات تتصل من **ناحية أولى** : بمدى مخالفة تقرير هذا الاختصاص للجان التوفيق للدستور . **ومن ناحية ثانية** : جدوى هذه اللجان فى ظل ما نظمه قانون مجلس الدولة ويتعلق بإنشاء إدارة للفتوى فى الهيئات العامة . **ومن ناحية ثالثة** : فإن اختصاص هيئة المفوضين وفقا لنص المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة والتى تخول هيئة المفوضين اقتراح تسوية المنازعات ودياً . وهو ما سوف نناقشه تباعاً كما يلى :

أولا : مخالفة اختصاص لجان التوفيق للدستور :

ذهب البعض[(١)] إلى أن تقرير اختصاص لجان التوفيق فى المنازعات الإدارية يحمل شبهة مخالفة الدستور باعتباره اعتداء على اختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات الإدارية وفقا لنص المادة ١٧٢ من الدستور فوفقا لهذا الرأى فإن مجلس الدولة هو الذى يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية . هذا فضلا عن أن القانون قد فرض

---

(١) محمد عزيز احمد على : الرجوع إلى الحق فضيلة ، مقال – جريدة الأهرام – بتاريخ ١٧ مارس ٢٠٠١ ص ١٢ ، محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة – الكتاب الأول – شروط قبول دعوى الإلغاء – ص ٧٧٤ .

قيدا على الدعاوى الإدارية التى تقام أمام المجلس مفادها وجوب التظلم من قرارات وإجراءات لم يكن التظلم منها قبل ذلك وجوبياً .

فدعـاوى الموظفيـن المتعلقة بالتسويات والبدلات والعقود الإدارية ودعـاوى التعويض عن الأعمال والقرارات الإدارية كلها أصبح من الواجب التظلم منها أمام لجان فض المنازعات قبل اللجوء إلى مجلس الدولة . وهو مـا يعتبر تعديلا بالإضافة إلى قانون مجلس الدولة . فالمادة ١٢ من قانون مجلس الدولة تنص على أنه «لا تقبل الطلبات الآتية :

ب- الطلـبات المقدمـة رأساً بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية المنصـوص علـيها فـى البنود ثالثا ، ورابعا ، وخامسا وتاسعا من المادة العاشـرة ، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم . وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة»[1] .

ومن ناحية أخرى فإن هذا القانون قد أخل بمبدأ المساواة وهو مبدأ دستورى إذ يفرق بين المتقاضين حين ألزم بعضهم باللجوء إلى لجان فض المنازعات وأعفى بعضهم من ذلك .

وفـى الحقـيقة أن هذه الشبهات التى أثارها البعض حول دستورية القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ من الصعب التسليم بها .

فمـن ناحـية أولى : فـإن القـانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ لا ينال بأى صـورة مـن اختصـاص مجلس الدولة . إذ أن لجان التوفيق فى منازعات الدولة لا تمنع اللجوء إلى القضاء ، ولذلك لا تعتبر سلباً لاختصاص القضاء الإدارى مما لا يعد معه الأمر مصادمة لنصوص الدستور .

(١) محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء - المرجع السابق - ص ٧٧٤ .

وعلى ذلك فهو لا يمثل مساساً بقانون مجلس الدولة . وهو ما أكده المجلــس الخــاص للشــئون الإدارية بمجلس الدولة حين عرض عليه هذا القانون من أن «مشروع القانون بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات الــتى تكــون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها على النحو الــذى وافــق علــيه قسم التشريع بمجلس الدولة لا يعتبر متصلاً بمجلس الدولــة فى مفهوم نص المادة ٦٨ مكرراً من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لســنة ١٩٧٢ والمضافة بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ على نحو يوجب عرضه على المجلس الخاص»[١] .

كمــا أن القــانون لا يحول بين الشخص وحق اللجوء إلى القاضى الطبــيعى فلئــن الــزمه القانون باللجوء إلى لجان التوفيق قبل اللجوء إلى القضاء فإنه ترك لــه حرية قبول التوصية التى انتهت إليها اللجنة أو عدم قــبولها . وفــى هــذه الحالــة الأخيرة يستطيع صاحب الشأن اللجوء إلى القاضــى. وهو ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا فى حكمها بتاريخ ٦ يونــيه ســنة ١٩٩٨ حين تعرضت للجان مماثلة للجان التوفيق وردت فى

---

(١) ملحــق مضــبطة مجلــس الشعب - الفصل التشريعى السابع - دور الانعقاد العادى الخامس - الجلسة الخمسين بتاريخ ٢٦ مارس سنة ٢٠٠٠ ص ٨٧ .

تــنص المادة ٦٨ مكرر من قانون مجلس الدولة على «ينشأ بمجلس الدولة مجلس خــاص للشئون الإدارية برئاسة رئيس مجلس الدولة وعضوية أقدم ستة من نواب رئــيس المجلس وعند غياب أحدهم أو وجود مانع لديه يحل محله الأقدم فالأقدم من نواب رئيس المجلس .

ويخــتص هــذا المجلــس بالنظر فى تعيين أعضاء مجلس الدولة وتحديد أقدميتهم وترقــياتهم ونقلهم وندبهم خارج المجلس وأعارتهم والتظلمات المتصلة بذلك وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين فى هذا القانون ..»

قــانون التأميــن الاجــتماعى ٧٩ لسنة ١٩٧٥ فى المادة ١٥٧ منه والتى تنص على أن «تنشأ بالهيئة المختصة لجان لفحص المنازعات الناشئة عن تطبــيق أحكــام هــذا القــانون يصدر بتشكيلها وإجراءات عملها ومكافآت أعضائها قرار من الوزير المختص .

وعلـــى أصــحاب الأعمـــال والمؤمـــن علـــيهم وأصحاب المعاشات والمســـتحقين وغيرهم من المستفيدين ، قبل اللجوء إلى القضاء تقديم طلب إلـــى الهيــئة المختصـــة لعــرض النزاع على اللجان المشار إليها لتسويته بالطرق الودية .

ومـــع عــدم الإخلال بأحكام المادة ١٢٨ لا يجوز رفع الدعوى قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب المشار إليه» .

وقالـــت فى حكمها بتاريخ ٦ يونيه ١٩٩٨ أنه «.. وحيث أن أداء اللجان المنصوص عليها فى المادة ١٥٧ من قانون التأمين الاجتماعى ، لا ينال من حق التقاضى سواء فى محتواه أو مقاصده . ذلك أن نشاطها يمثل مــرحلة أولـــية لفــض النزاع حول حقوق يدعيها المؤمن عليه قبل الهيئة القومـــية للتأميــن الاجتماعى ، فإذا استنفذها ، وكان قرارها فى شأن هذه الحقــوق لا يرضـــيهم ، ظل طريقهم إلى الخصومة القضائية متاحا ليفصل قضاؤها فى الحقوق المدعى بها ، سواء بإثباتها أم بنفيها .

وحيـــث إن ضمانة سرعة الفصل فى القضايا المنصوص عليها فى المادة ٦٨ من الدستور غايتها أن يتم الفصل فى الخصومة القضائية – بعد عرضـــها علـــى قضـــاتها – خلال فترة زمنية لا تجاوز باستطالتها كل حد معقـــول ، ولا يكـــون قصرها متناهيا . ذلك أن امتداد زمن الفصل فى هذه الخصـــومة دون ضـــرورة يعطل مقاصدها ، ويفقد النزاع جدواه . فإذا كان

وقــتها مبتسرا ، وكان الفصل فيها متعجلا منافياً حقائق العدل ، وكان نص المــادة ١٥٧ من قانون التأمين الاجتماعى قد حدد للجان المنصوص عليها فــيها ، مــيعاداً لفحــص الحقوق التى يطلبها المؤمن عليهم والناشئة عن قــانون التأميــن الاجتماعى ، ولا يجاوز ستين يوماً يبدأ سريانها من وقت تقديمهــم لطلــباتهم إلى الجهة المختصة التى عينها هذا القانون وكان هذا المــيعاد معقــولاً يحملهــم مالا يطيقون ، يدنيهم من الحقوق التى يسعون جاهديــن للحصــول علــيها ، وكانــت سرعة الفصل فى القضايا شرطا فى الخصــومة القضائية لا يثور إلا عند استعمال الحق فى الدعوى ، ولا يمتد إلــى المــراحل الســابقة علــيها كلما كان تنظيمها متوخيا تسوية الحقوق المتــنازع علــيها قــبل طلبها قضاءً ، فإن النعى بمخالفة نص المادة ١٥٧ المشار إليها لنص المادة ٦٨ من الدستور يكون شططا»(١) .

ومــن ناحــية ثانــية : فإن إخراج المشرع لبعض المنازعات من نطاق اختصــاص لجان فض المنازعات لاعتبارات معينة إنما يدخل فيما يملك من سلطة تقديرية ، ومن ثم لا ينهض دليلاً على خرق مبدأ المساواة الذى نص علــيه الدســتور . وهو ما تجرى عليه أحكام المحكمة الدستورية العليا إذ ذهبــت «.. أن مــبدأ المساواة أمام القانون ، ليس مبدأ يقينيا جامداً منافيا للضــرورة العملــية ، ولا هــو بقــاعدة صــماء تنــبذ صــور التميــيز جميعها ، ولا كافلاً لتلك الدقة الحسابية التى تقتضيها موازين العدل المطلق بين الأشياء ، وإذا جاز للدولة أن تتخذ بنفسها ما تراه ملائما من التدابير ، لتنظيم موضوع محدد أو توقيا لشر تقدر ضرورة رده ، وكان دفعها للضرر

---

(١) حكــم المحكمــة الدســتورية العليا : الدعوى رقم ١٤٥ لسنة ١٩ ق.د - جلسة ٦ يونــيو ١٩٩٨ الأحكام التى أصدرتها المحكمة الدستورية العليا - الجزء ٨ من أول يوليو ١٩٩٦ حتى آخر يونيو ١٩٩٨ ص ١٤٣١ .

الأكـــبـــر بالضـــرر الأقـــل لازما ، إلا أن تطبيقها مبدأ المساواة لا يجوز أن يكـــون كاشـــفاً عـــن نزواتها ، ولا منبئاً عن اعتناقها لأوضاع جائرة تثير ضـــغائن أو أحقـــادا تنفلت بها ضوابط سلوكها ، ولا عدوانا معبراً عن بأس ســـلطانها ، بـــل يتعيـــن أن يكـــون موقفهـــا اعتدالاً فى مجال تعاملها مع المواطنيـــن ، فلا تمايز بينهم إملاء أو عسفا . ومن الجائز بالتالى أن تغاير السلطة التشريعية – وفقا لمقاييس منطقية – بين مراكز لا تتحد معطياتها ، أو تتبايـــن فيما بينها فى الأسس التى تقوم عليها ، على أن تكون الفوارق بيـــنها حقيقـــية لا اصطناع فيها ولا تخيل ، إن ما يصون مبدأ المساواة ولا يـــنقص محـــتواه هـــو ذلـــك التنظيم الذى يقيم تقسيما تشريعيا يرتبط فيه النصـــوص القانونـــية التى يضمها ، بالاغراض المشروعة التى يتوخاها . فـــإذا قام الدليل على انفصال هذه النصوص عن أهدافها ، كان التمييز انفلاتا لا تبصر فيه . كذلك الأمر إذا كان اتصال الوسائل بالمقاصد واهيا ، إذ يعتبر التمييز عندئذ مستندا إلى وقائع يتعذر أن يحمل عليها ، فلا يكون مشروعاً دستورياً»(١).

ثانـيا : عـدم جـدوى هـذه الـلجان بالـنظر إلى مـا نظمه قانون مجلس الدولة فى المادة ٥٩ منه :

تـــنص المادة ٥٩ من قانون مجلس الدولة على أن «يجوز أن يندب برياســـة الجمهوريـــة وبرياســـة مجلس الوزراء وبالوزارات وبالمحافظات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الـــوزراء أو المحافظين أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو

---

(١) حكـــم المحكمة الدستورية العليا : جلسة ١٩٩٧/١/٤ – فى القضية رقم ٤٧ لسنة ١٧ق. وجـــيز أحكـــام المحكمـــة الدســـتورية العلـــيا- محمـــد ماهـــر أبو العينين – ١٩٩٩- ص١٠٠-١٠١.

نــواب للعمــل كمفوضــين لمجلس الدولة للاستفادة بهم فى دراسة الشئون القانونــية والــتظلمات الإدارية ومتابعة ما يهم رياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة لدى المجلس أو ما للمجلس لديها من مسائل تدخل فى اختصاصه طبقا للقوانين واللوائح .

ويعتــبر المفوض ملحقا بإدارة الفتوى المختصة بشئون الجهة التى يعمــل فــيها . وتبيــن اللائحــة الداخلــية النظام الذى يسير عليه هؤلاء المفوضون فى أعمالهم» .

وعلى ذلك فإن أعضاء مجلس الدولة المنتدبين للعمل كمفوضين فى هــذه الجهات يمكن أن يقوموا بدور كبير فى حسم كثير من المنازعات التى تكون الإدارة طرفا فيها ، وهو يغنى عن التنظيم الذى استحدثه القانون رقم ٧ لســنة ٢٠٠٠ . فضلا عن أن أعضاء مجلس الدولة يقومون بذلك كجزء من أعمالهم مما يجعل التكلفة المادية الكبيرة للجان فض المنازعات تزيداً لا ضرورة لها[١] ، وعبء لا طائل من ورائه .

ويــرى البعض أنه كان يمكن تحقيق جميع ما توخاه القانون رقم ٧ لســنة ٢٠٠٠ مــن أهــداف وذلــك بتعديل بسيط لا يستدعى إضافة أعباء ضخمة على الميزانية العامة وهو تعديل المادة ٥٩ من قانون مجلس الدولة يسمح بأن يتقدم الأفراد بتظلماتهم إلى المفوض مباشرة[٢] .

وفــى الحقــيقة فــإن هــذا النقد صحيح إلى حد كبير ، وأن تفعيل اختصــاص مفــوض الدولــة فــى وزارات الدولــة وإداراتها والأشخاص الاعتــبارية العامة إنما يمكن أن تعطى نتائج أكثر إيجابية من التى يمكن أن

---

(١) محمد عزيز أحمد على : الرجوع إلى الحق فضيلة – مقال سابق الإشارة إليه .
(٢) محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء – المرجع السابق – ص ٧٧٣ .

تـــتحقق مـــن استحداث لجان فض المنازعات بمقتضى القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ . ويبقى الأساس فى الأمر التزام الجهة الإدارية بتنفيذ هذه الفتاوى إذ من الملاحظ أن الجهة الإدارية تعمد إلى التعنت فى تعطيل حصول الأفراد علـــى حقوقهـــم ، وتـــتعمد عـــدم تنفيذ الأحكام القضائية والفتاوى الصادرة لصالح هؤلاء الأفراد مما يعقد هذه الخصومات ، ويثقل كاهل القضاء ويزيد مـــن تـــراكم القضـــايا أمامـــه . وليس من المتصور أن يتغير سلوك الجهة الإدارية تجاه ما تصدره لجان فض المنازعات من توصيات .

ثالـثا : اختصـاص هيئة المفوضين بعرض التسوية الودية على طرفى النـزاع وفقا لأحكام المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة(١) .

تنص المادة ٢٨ من قانون مجلس الدولة على أن «لمفوض الدولة أن يعـــرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التى ثبـــت علـــيها قضـــاء المحكمة الإدارية العليا فى خلال أجل يحدده فإن تمت التســـوية أثبتت فى محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم ، وتكون للمحضر فـــى هذه الحالة قوة السند التنفيذى ، وتعطى صورته وفقا للقواعد المقررة لإعطـــاء صور الأحكام ، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها ، وإن لـــم تـــتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل فى الدعوى أن تحكم على المعـــترض علـــى التســـوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ويجوز منحها للطرف الآخر» .

---

(١) فـــى دور واختصاصـــات مفـــوض الدولة : راجع : صبحى جرجس إسحاق : نظام مفوض الدولة فى مصر - ٢٠٠٠ - ص ١٢٢ ، وأنظر أيضاً : زكى محمد النجار : الوســـائل غـــير القضائية لحسم المنازعات الإدارية-١٩٩٣- دار النهضة العربية- ص٢٤١.

ووفقا لهذا النص ؛ فإن مفوض الدولة يعرض التسوية الودية على طـرفى الـنزاع . علـى أساس المبادئ القانونية التى استقر عليها قضاء المحكمـة الإدارية العليا . ومفوض الدولة أساساً وفقا لما تنص عليه المادة ٢٧ مـن قانون مجلس الدولة «يتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، ولمفـوض الدولة فى سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما من بيانات وأوراق وأن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يرى لزوم تحقيقها أو بدخول شخص ثالث فى الدعوى أو بتكليف ذوى الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق فى الأجل الذى يحدده .»

ويـودع المفـوض – بعـد إتمام تهيئة الدعوى – تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التى يثيرها النزاع ويبدى رأيه مسببا» .

ولذلـك فإن عرض مفوض الدولة تسوية المنازعة ودياً يأتى دائماً فى سياق بحث مفوض الدولة لموضوع الدعوى ، وإيداع تقرير برأيه فيها. وهـو إذ يعـرض هـذه التسوية إنما يعرضها وفقا للمبادئ والأحكام التى استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا .

ومما هو جدير بالذكر أن التسوية التى تنظمها المادة ٢٨ من قانون مجلـس الدولـة لـم تطبق إلا فى حالات معدودة على الرغم من أنها تنظم طـريقاً للتسوية الودية بين طرفى المنازعة الإدارية مما يخفف العبء عن القضـاء الإدارى . وذلك أن نتيجة قبول طرفى المنازعة لهذه التسوية التى يعرضـها المفوض استبعاد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها . وتبدو أهمـية هـذه التسـوية فى أنها تستند على سابق قضاء المحكمة الإدارية

العلـيا، وهـو الأمر الذى لا يبتعد كثيراً عن اتجاهات الحكم فى الدعوى إن هى مثلت أمام المحكمة على فرض عدم قبول أطرافها لها .

وفى الحقيقة نرى أنه كان يجدر بالمشرع أن يوسع من تطبيق هذه الآلـية ، ويعطـى لمفوض الدولة سلطة أكبر فى فرض الصلح على أطراف المـنازعة . وذلـك بـتقرير غرامة كبيرة على الطرف الذى يرفض الصلح ويخسر دعواه بعد ذلك .

كمـا يمكـن تطوير هذا النظام باقرار الطعن لدى الإدارية العليا فى دائـرة خاصـة فـى قرار فرض الصلح الذى اتخذه مفوض الدولة . ولهذه الدائـرة أن تصدر حكمها أما بتأييد قرار مفوض الدولة أو إلغائه والتصدى للموضوع مباشرة .

المطلب الثانى

المنازعات التى لا تختص بها اللجان

فضـلاً عن انحسار اختصاص هذه اللجان عن المنازعات التى تنشأ بيـن الأشـخاص الاعتـبارية العامة . فإن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ قد اسـتبعد فى المادة الرابعة مجموعة من المنازعات من نطاق اختصاص هذه اللجان فقد نصت على أن «عدا المنازعات التى تكون وزارة الدفاع والإنتاج الحربى أو أى من أجهزتها طرفا فيها ، وكذلك المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية وتلك التى تفردها القوانين بأنظمة خاصة ، أو توجب فضها أو تسـويتها أو نظـر التظلمات المتعلقة بها ، عن طريق لجان قضائية أو إداريـة أو يـتفق علـى فضـها عـن طـريق هيئات تحكيم تتولى اللجان

المنصـوص علـيها فى المادة الأولى من هذا القانون التوفيق بين أطراف المنازعات التى تخضع لأحكامه» .

ويمكـن رد المـنازعات التى أخرجتها المادة الرابعة من اختصاص لجـان التوفـيق إلى منازعات لا تقبل بطبيعتها فكرة التوفيق ، ومنازعات تخضع فى فضها لوسائل أخرى مشابهة . وذلك كما يلى :

الفرع الأول

المنازعات التى لا تقبل بطبيعتها فكرة التوفيق

تسـتهدف فكرة التوفيق فى المنازعات البحث عن حل وسط ينتهى بـه النزاع . وليست كل المنازعات قابلة للحل الوسط بطبيعة الحال . فثمت منازعات يصعب فيها قبول الحل الوسط ، ويكون إدخالها فى نطاق التوفيق أو الوساطة أمر غير مجد . ومن هذه المنازعات ما يلى :

أولا : المنازعات غير الإدارية وغير المدنية وغير التجارية :

ومـن هـذه المـنازعات الدعـاوى الجنائية والمنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية ، والمنازعات التى تنشأ عن حالات الإفلاس أو الإعسار ودعاوى الجنسية والطعون الانتخابية والدعاوى التأديبية . وهذه المنازعات ليست سواء – فيما نرى من اتفاقها أو تناقضها من فكرة الوساطة . ولذلك فـإن مذهـب القـانون المصرى فى استبعاد المنازعات غير الإدارية وغير المدنـية وغـير التجارية من نطاق تطبيقه جملة واحدة منتقد.من حيث أن بعـض هـذه المنازعات يمكن أن تخضع لفكرة الوساطة أو التوفيق ؛ ومن ذلـك أغلـب مـنازعات الأحوال الشخصية ، وحتى الجرائم الجنائية لم تعد

تستعصـــى علـــى التوفـــيق والوســـاطة وأصـــبح نظام الوساطة جزءاً من الإجراءات الجنائية فى فرنسا بمقتضى القانون رقم ٩٩ – ٥١٥ الصادر فى ٢٣ يونيو ١٩٩٩ إذ نصت المادة ٤١ فى فقرتها السابعة على أن «يستطيع مدعى الجمهورية .. قبل أن يتخذ قراراً فى شأن الدعوى الجنائية وبموافقة الأطراف ، أن يقرر إجراء وساطة إذا تبين له أن مثل هذا الإجراء يمكن أن يضـــمن تعويض الضرر الذى أصاب المجنى عليه ويضع نهاية للاضطراب المترتب على الجريمة ويساهم فى تأهيل مرتكب الجريمة»[١] .

ثانيا : منازعات وزارة الدفاع أو أحد أجهزتها :

هـــذه المنازعات تخرج عن اختصاص لجان التوفيق ، سواء أكانت وزارة الدفـــاع أو أحـــد أجهزتها مدعية أم مدعى عليها ، وأيا كانت طبيعة المنازعة . ومرد ذلك أن هذه المنازعات قد تتصل بأمور هامة تتصل بالأمن القومى ولا يصح أن تكون محلاً للتوفيق .

علـــى أن الـــبعض[٢] ، قد ذهب إلى أن استثناء هذه المنازعات من اختصاص لجان التوفيق أمر تحوطه شبهات عدم الدستورية ، وذلك لإخلاله بمبدأ المساواة بين المتقاضين . هذا فضلاً عن أن كثيراً من المنازعات التى تكـــون وزارة الدفـــاع طرفاً فيها لا تتعلق بأمور سرية أو بمعلومات تتصل

---

(١) فـــى ذلـــك راجع : مدحت عبدالحليم رمضان : الإجراءات الموجزة لإنهاء الدعوى الجنائـــية فـــى ضـــوء تعديـــلات قانون الإجراءات الجنائية – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – ٢٠٠٠ – ص ٢٢ وما بعدها .

وراجـــع أيضـــاً : عمـــر سالم : نحو تيسير الإجراءات الجنائية – دراسة مقارنة – ١٩٩٧ – دار النهضة العربية .

(٢) محمـــد ماهـــر أبو العينين : المرجع السابق – ص ٧٧٤ ، عبدالرحيم على : قانون لجان التوفيق – المرجع السابق – ص ٢٣ هامش (١) .

بالأمن القومى ، وذلك مثل المنازعات التى تتعلق بالعاملين المدنيين بوزارة الدفـــاع أو بدعاوى التعويض التى يرفعها المضرورون على الوزارة بسبب خطـــأ تابعيها . أو المنازعات التى تتعلق بعقود توريد أو التزام أو أشغال لا تتصل بالجانب الأمنى أو التسليحى للقوات المسلحة .

ثالثا : **المنازعات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية** :

ولقــد كـــان المشـــروع المقدم من الحكومة خلواً من استثناء هذه المـــنازعات من اختصاص لجان التوفيق . على أن لجنة الشئون التشريعية والدســـتورية بمجلس الشعب رأت استثناء هذه المنازعات . وذلك لتعقد هذه المـــنازعات واصـــطباغها بصـــبغة فنية فضلا عن استغراقها وقتا طويلاً لا يمكن أن تكون إجراءات التوفيق ذات جدوى فى فضها .

وفى تحديد هذه الحقوق فإن المادة ١/٨٣ من القانون المدنى تنص علـــى أن «يعتـــبر مـــالاً عقارياً كل حق عينى على عقار ، بما فى ذلك حق الملكية ، وكذلك كل دعوى تتعلق بحق عينى على عقار» .

وقد تكون الدعاوى التى تتعلق بالحقوق العينية العقارية أصلية كدعوى حـــق الملكـــية (دعـــوى الاستحقاق) أو دعوى حق الانتفاع أو دعوى حق الســـكنى والاستعمال ودعوى حق الحكر أو دعوى الشفعة أو دعوى قسمة العقار المملوك على الشيوع أو الدعاوى التى تتعلق بحقوق الارتفاق .

وقـــد تكون حقوقا عينية تبعية مثل الدعاوى التى تتعلق برهن عقار سواء أكان رهنا رسميا أم رهنا حيازياً ، وأخيرا دعاوى الحيازة التى تتعلق بالعقار .

الفرع الثانى

المنازعات التى تخضع لوسائل مشابهة أو تفردها القوانين بأنظمة خاصة

وعلة استبعاد هذه الطائفة من المنازعات ظاهرة ، إذ أن نظام التوفيق يهدف إلى تيسير الإجراءات وضمان فاعليتها فى حسم المنازعات . ومن ثم فان خضوع بعض المنازعات لوسائل مشابهة كالتحكيم أو الصلح أو الوساطة يؤدى نفس الغرض .

كما يتصل بذلك أيضاً استبعاد المنازعات التى أفرد لها المشرع نظاماً خاصاً . وهو ما قرره القانون رقم٧ لسنة ٢٠٠٠ وذلك على الوجه التالى:

أولا : **المنازعات التى تختص بها اللجان الإدارية أو القضائية** :

قد يرى المشرع - لأسباب يقدرها - قد تتعلق بطبيعة المنازعة أو بتيسير إجراءات الفصل فيها - أن يعهد بالفصل فى بعض المنازعات إلى لجان إدارية أو قضائية .

ومن ذلك ما نص عليه القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى والمعدل بالقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٥٣ من اختصاص اللجنة القضائية للاصلاح الزراعى بتحقيق الإقرارات والديون العقارية وفحص ملكية الأراضى المستولى عليها .

ومن ذلك أيضا لجان فحص المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون التأمين الاجتماعى ، ولجان الطعن الضريبى ، ولجان التصالح فى منازعات رسوم الشهر العقارى . ولجان فض منازعات الاستثمار وغيرها .

وعلـــة اســـتبعاد هـــذه المـــنازعات مـــن اختصاص لجان التوفيق ظاهـــرة ؛ إذ أن إجـــراءات هـــذه اللجـــان تتميز بالبساطة ، وعدم التعقيد وســـرعة اتخـــاذ القـــرار. فضـــلا عـــن طبيعتها الفنية التى تتلاءم مع هذه المنازعات .

ثانيا : المنازعات التى تفردها القوانين بأنظمة خاصة :

وهو استثناء آخر أدخلته لجنة الشئون التشريعية والدستورية على مشـــروع القـــانون المقدم من الحكومة . وقد جاء الاستثناء عاماً بحيث أنه يشمل كل المنازعات التى تنظمها قوانين خاصة . ومن ذلك ما أورده قانون المحكمـــة الدســـتورية العليا فى المادة ١٦ على أن «تختص المحكمة دون غيرها بالفصل فى الطلبات الخاصة بالمرتبات والمكافأت والمعاشات بالنسبة لأعضاء المحكمة أو المستحقين عنهم . كما تختص بالفصل فى طلبات إلغاء القـــرارات الإداريـــة النهائـــية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وكذلك طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات» .

كمـــا تـــنص المـــادة ٢٠ من ذات القانون على أن «تتولى الجمعية العامـــة للمحكمـــة اختصاصات اللجنة المنصوص عليها فى المادتين ٩٥ ، ٩٦ مـــن قـــانون السلطة القضائية واختصاصات مجلس التأديب المنصوص عليها فى المادة ٩٧ من القانون المذكور» .

ومـــن ذلـــك أيضاً قانون السلطة القضائية ، و قانون مجلس الدولة وقوانيـــن هيـــئة الشـــرطة ، وقـــانون هيئة النيابة الإدارية ، وهيئة قضايا الدولـــة، وقـــانون تنظـــيم الجامعات وقانون مجلس الشعب وقانون مجلس الشـــورى وقانون المحاماة وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات وغيرها من القوانين الخاصة التى تنظم طرقا خاصة لتسوية منازعاتها .

ثالثا : المنازعات التى يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم :

التحكـيم اسـلوب لفـض المنازعات ملزم لأطرافها ، وينبنى على اختـيار الخصوم بإرادتهم أفراداً عاديين للفصل فيما يثور بينهم من نزاع . والتحكيم بهذا المعنى يُقدم على اعتبار أنه بديل لنظام التقاضى أمام المحاكم الـتى تنظمها الدولة . فهو يتميز ببساطة إجراءاته وسرعته فى الفصل فى المـنازعات . وذلـك راجـع إلـى أن التحكيم يتخفف كثيراً من الإجراءات الصـارمة التى يخضع لها نظام التقاضى . وذلك لأن القضاء شديد التحوط لحقـوق الأفـراد وهـو ينظر فى الأنزعة التى تعرض عليه ، ويقضى فيها بحكم عبر إجراءات حددها القانون لا يستطيع أن يغييرها أو يبدلها(١) .

هذا كله بخلاف التحكيم ؛ فأطراف المنازعة يختارون من يقضى فى خصوماتهم ، ويختارون الإجراءات التى يجب أن يسيروا عليها حين الفصل فـى هـذه الخصـومات . هذا فضلا عن تحديد المدة التى يجب صدور حكم التحكـيم خلالهـا . وهـذه أمور غير واردة عند التقاضى أمام المحاكم فقد تستمر المنازعة أمام القضاء سنين عددا .

وعلـى ذلك ، فقد كان حرياً بالقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مادته الـرابعة أن يستبعد من نطاق تطبيقه المنازعات التى يتفق على فضها عن طريق هيئات تحكيم وهو أمر له ما يبرره .

---

(١) جابـر جـاد نصـار : التحكيم فى العقود الإدارية - دراسة مقارنة - ١٩٩٧ - دار النهضة العربية - ص ٥ .

المبحث الثالث

اتصال اللجان بالمنازعة وإجراءات نظرها

تتميز أنظمة الوساطة فى فض المنازعات ببساطة إجراءاتها ، فهى تهدف إلى الوصول إلى تسوية النزاع ودياً بحل توفيقى يوافق عليه أطرافه، ويوفر عليهم الجهد والوقت والمال ولذلك فإن هذه العملية تتخفف كثيرا من الإجراءات التى تتبع أمام القضاء . وإن خضعت لذات الضمانات العامة للتقاضى التى تضمن حيدتها وعدالتها .

وسوف نتناول فى هذا المبحث : الشروط التى حددها القانون لقبول الطلب (مطلب أول) . وإجراءات نظر الطلب والقواعد التى تخضع لها اللجنة (مطلب ثانى) .

وذلك على التفصيل التالى :

المطلب الأول

شروط قبول الطلب

حددت المادة السادسة من قانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ شروط تقديم الطلب وقبوله بنصها على أن «يقدم ذو الشأن طلب التوفيق إلى الأمانة الفنية للجنة المختصة ، ويتضمن الطلب فضلا عن البيانات المتعلقة باسم الطالب والطرف الآخر فى النزاع وصفة كل منهما وموطنه ، موضوع الطلب واسانيده ، ويرفق به مذكرة شارحة وحافظة بمستنداته .

وتقرر اللجنة عدم قبول الطلب إذا كان متعلقا بأى من القرارات الإدارية النهائية المشار إليها فى الفقرة (ب) من المادة (١٢) من قانون

مجلـــس الدولة الصادر بالقرار بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، إلا إذا قدم خلال المواعيد المقررة للطعن فيه بالإلغاء ، وبعد تقديم التظلم منه وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه وفق أحكام الفقرة المذكورة» .

وعلـــى ذلـــك فإنــــه يشـــترط فـــى الطلب أن يستوفى مجموعة من البـــيانات. إذا كـــان الطلب متعلقا بأى من القرارات الإدارية النهائية المشار إلـــيها فـــى الفقـــرة (ب) مـــن المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة فيجب استيفاء بعض الشروط . وذلك على الوجه التالى :

الفرع الأول

الشروط التى تتعلق بشكل الطلب

يجـــب أن يتقدم بالطلب (ذو الشأن) أى صاحب المصلحة فى ذلك . ويجب أيضاً أن يتضمن الطلب بيانات معينة نص عليها القانون ، وأن ترفق بـــه مـــرفقات تطلبها القانون . فضلا عن تقديم الطلب فى المواعيد الممكنة للتقاضى .

أولا : **أن يتقدم بالطلب** «**ذو الشأن**» :

وتعبير «ذو الشأن» يعنى صاحب المصلحة فى المنازعة . فلا يقبل الطلب من شخص ليس له صفة أو مصلحة فى هذه المنازعة .

وإذا كانـــت المصـــلحة كشـــرط من شروط قبول الدعوى فى قانون المـــرافعات المدنية والتجارية يجب أن تستند إلى حق للمدعى اعتدى عليه أو مهـــدد بالاعـــتداء علـــيه . فإن الأمر فى القانون الإدارى يكفى أن يكون

للمدعـى مجـرد مصلحة يمسها القرار محل الإلغاء[١] . وهو ما يكفى أيضاً بالنسبة للجوء إلى لجان التوفيق .

وتعبـير «ذو الشـأن» الوارد فى مستهل نص المادة السادسة من القـانون ينصرف إلى طرفى المنازعة ، سواء أكان الفرد أم جهة الإدارة . وإن كـان يـندر - مـن الناحـية العملـية - لجوء جهة الإدارة إلى لجان التوفـيق[٢] نظـراً لمـا تملكـه من سلطات وامتيازات السلطة العامة التى تتـيح لهـا أن تحسـم خلافاتها مع الطرف الآخر بقرارات تصدر بإرادتها المـنفردة ، وتؤثـر فى مركزه القانونى . الأمر الذى لا يكون له معه بد إلا اللجوء إلى إجراءات التسوية الودية ، أو اللجوء إلى القضاء الإدارى حسب الأحوال .

ويترتـب علـى ذلـك أن اللجـنة لا تتطوع للنظر فى منازعة بغير طلـب مـن أصـحاب الشأن . حتى ولو اتصلت بالمنازعة بوسيلة أخرى ؛

---

(١) محمـود محمد حافظ : القضاء الإدارى فى القانون المصرى والمقارن - ١٩٩٣ - دار النهضـة العربـية - ص ٥٦٦ . ومما هو جدير بالذكر أن المصلحة سواء فى القضـاء الإدارى أم الدستورى قد حظيت بدراسات وأبحاث كثيرة منها : عبدالعظيم عبدالسـلام : شـرط المصلحة فى دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة ١٩٩٤ ، محمد عبدالسلام مخلص : نظرية المصلحة فى دعوى الإلغاء - ١٩٨١ ، يسرى العصار : شـرط المصـلحة فى دعوى الإلغاء والدعوى الدستورية - ١٩٩٤ ، محمد عبدالله مغـازى محمـود : نظـرية المصـلحة فى الدعوى الدستورية - رسالة دكتوراه - ٢٠٠٠ - جامعة المنوفية - كلية الحقوق .

(٢) Joly (Julie) : le's procédures de reglement amiable des différends en Matiére de marchés publics , D.E.S.S . de contentieux et arbitrage , Université de Paris II Panthéon – sorbonne – 1994 – 1995. P.21 .

كـأن يكـون لهـذه المـنازعة أكـثر من طرف ويتقدم البعض دون الآخر بطلـب التوفـيق . وهـو أمـر مـنطقى فضلاً عن كونه مبدأ أساسياً من المـبادئ الـتى يجـب أن تحكم أى هيئة أسند إليها القانون وظيفة الفصل فـى المـنازعات علـى وجـه معيـن . وهو ما قررته محكمة النقض فى حكـم لهـا بـتاريخ ١٩٩٩/٢/٩ بقولهـا «.. وإذ كانـت لجـان الطعـن المشـكلة وفقـا لقـانون الضـرائب علـى الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ لا تعـدو أن تكـون هيـئات إداريـة أعطاها القانون ولاية القضاء للفصل فـى خصـومة بيـن مصـلحة الضرائب والممول ولا تعتبر مرحلة تقاضى وإنمـا هـى مرحلة إعادة نظر فى الخلاف بين هذين الطرفين قبل الالتجاء إلـى القضـاء ، وكـان القـانون المشـار إليه لم يستلزم قيام تلك اللجان بالـنطق بالقـرارات الـتى تصـدرها مكتفـيا فـى إعلام ذوى الشأن بها بـإعلانهم بخطابـات موصى عليها بعلم الوصول وفقا لحكم المادة ٢/١٦٠ مـنه وكـان مـا أوجبـته تلـك المـادة على هذه اللجان بمراعاة الأصول والمـبادئ العامـة لإجـراءات التقاضـى إنمـا يعـنى التزامها بالمبادئ الأساسـية العامـة الـتى يتعيـن علـى جهـة انـيط بهـا الفصـل فى خصـومة مـراعاتها باعتـبارها كذلـك ولـيس لكونهـا نصوصـاً فـى قانون المرافعات ، ومنها ما يتعلق بمبدأ المواجهة بين الخصوم ، وتمكينهم من إبداء دفاعهم والتقيد بالطلب والمصلحة فيه ..»[١] .

ويجـوز لـذى الشأن أن يتقدم بالطلب بنفسه أو عن طريق وكيل . ولا يشترط أن يكون هذا الوكيل محام .

---

(١) حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ٣٣٨٢ لسنة ٦١ ق بتاريخ ١٩٩٩/٢/٩ .

ثانيا : يجب أن يتضمن الطلب مجموعة من البيانات :

وهـذه البـيانات تتصـل من ناحية أولى : باسم الطالب ، والطرف الآخـر فـى الـنزاع وصفة كل منهما وموطنه . ومن ناحية ثانية : تتصل بموضوع الطلب وأسانيده .

فمـن ناحية أولى : يجـب أن يحـتوى طلـب التوفيق تعريفا بطرفى المـنازعة سواء مقدم الطلب أو الجهة الإدارية ، وصفة كل منهما والموطن الذى يمكن مخاطبته عليه .

ومـن ناحية ثانية : يجـب أن يحـدد موضوع الطلب أى المنازعة وأسانيدها ومذكرة شارحة وحافظة بالمستندات التى تؤيد إدعاءه .

وعلـى ذلك فإنه لا يصح اللجوء إلى لجنة التوفيق بصدد منازعة لم تقم بعد بين طرفيها ولم تكتمل عناصرها . وهو ما أوصت به اللجنة رقم ٤ مـن لجـان التوفـيق الخاصة بوزارة الاقتصاد . حين لجأ إليها أحد الذين تقدمـوا لشـغل أحـدى الوظائف ولكن الجهة الإدارية لم تصدر بعد القرار بتعيينـه . وذهبـت إلـى أنه «ومن حيث أنه إذا كان الهدف من عمل لجنة التوفيق فى بعض المنازعات انهائها على مقتضى عدالة سريعة ناجزة وفقا للمسـتقر عليه قضاء فإن هذا الاختصاص المرحلى للجنة قبل رفع الدعوى القضـائية يتعيـن أن تتوافر له الشروط والإجراءات المقبولة لرفع الدعوى قضـاء بمعـنى مخاصمة قرار جهة الإدارة أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولـة بطلـب إلغائـه . ومـن حيث أن الخصومة فى دعوى الإلغاء هى خصـومة عينـية مـناطها اختصـام قرار إدارى فى ذاته استهدافاً لمراقبة

مشـــروعيته فإنه بالتالى يتعين أن يكون القرار الإدارى قائما ومنتجاً لأثاره عند رفع الدعوى أو الطلب»[١] .

وإذا كـــان الطلـــب المقدم إلى اللجنة يستجمع عناصر المنازعة فإنه يجـــب على الطرف الذى قدمه أن يرفق بطلبه مذكرة شارحة لدعواه وجميع المســـتندات الـــتى تؤيـــد دعواه . وتقديم هذه المذكرة والمستندات المؤيدة يســـاهم فى التزام اللجنة بأن تصدر توصياتها فى المنازعة فى الوقت الذى حدده القانون .

الفرع الثانى

استيفاء شرط التظلم إن تعلقت المنازعة بالقرارات الإدارية النهائية

إذا تعلـــق الطلب بالقرارات الإدارية النهائية المشار إليها فى الفقرة (ب) مـــن المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة ، فيجب أن تقدم فى المواعيد المحـــددة لإلغـــاء هذه القرارات وبعد تقديم التظلم ، وانتظار المواعيد التى حددهـــا القانون للبت ، فيه وهذه القرارات التى تنص عليها المادة ١٢ من قـــانون مجلـــس الدولـــة رقـــم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى الفقرة (ب) «الطلبات المقدمـــة رأســـاً بالطعن فى القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها فى البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة ١٠ وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئات الرئاســـية وانتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم . وتبين إجراءات

(١) توصـــية اللجـــنة الرابعة – برئاسة السيد المستشار كمال شوقى كيرلس – بتاريخ ٢٠٠١/٤/١٧ – غير منشورة .

الـــتظلم وطـــريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة»[1] وهى على التوالى ما يلى :

---

(١) نظـــم قـــرار رئـــيس مجلس الدولة رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه كما يلى :

مادة (١) : يكون التظلم من القرارت الإدارية المنصوص عليها فى البنود ثالثا ورابعا وتاســعا مــن المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلى الجهة الإداريـــة التى أصدرت القرار أو إلى الجهات الرئاسية بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول .

مادة (٢) : يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية :

(أ) أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه .

(ب) تـــاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ، أو فى الوقائع المصرية أو فى النشرة المصلحية ، أو تاريخ إعلان المتظلم به .

(ج) موضـــوع القـــرار المتظلم منه والأسباب التى بنى عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التى يرى المتظلم تقديمها .

مادة (٣) : تقـــوم الجهـــة الإداريـــة بـــتلقى التظلمات وقيدها برقم مسلسل فى سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها ، أو ورودها .

ويســـلم إلى المتظلم ايصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه ، أو يرسل الايصال إليه بطريق البريد أو بكتاب موصى عليه .

مادة (٤) : ترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التى أصدرت القرار وعليها أن تـــبدى رايهـــا فـــى الـــتظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرســـل إلـــى الجهة التى يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمه ، أو وروده .

مادة (٥) : يـــتولى فحـــص الـــتظلمات مفوضو الدولة برئاسة الجمهورية ورياسة مجلـــس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة ، أو من ==

- الطلـبات الـتى يقدمهـا ذو الشـأن بالطعـن فـى القرارات الإدارية النهائـية الصـادرة بالتعييـن فـى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .
- الطلـبات الـتى يقدمهـا الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصـادرة بإحالـتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى .
- الطلـبات الـتى يقدمهـا الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

هذه القرارات يستوجب القانون التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التى أصدرتها أو إلى الهيئات الرئاسية – قبل الطعن فيها أمام القضاء الإدارى – وكذلك انتظار المواعيد المقررة للبت فى هذا التظلم .

ووفقا للمادة السادسة من قانون التوفيق ، فإنه لا يجوز اللجوء إلى هذه اللجان إلا بعد استيفاء إجراءات تقديم هذا التظلم وانتظار المدة المحددة للرد عليه .

والـتظلم الـوارد فـى المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة . هو تظلـم إجـبارى يهـدف إلـى «تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع ، وتحقـيق العدالـة الإدارية بطريق أيسر للناس ، بإنهاء تلك المنازعات فى

== يـندبون لذلـك مـن هـذه الجهات – وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة فى ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم .

مادة (٦) : وتـتخذ الإجـراءات اللازمة للبت فى التظلم فى الميعاد القانونى ويبلغ صـاحب الشـأن بالقـرار الصادر فى تظلمه والأسباب التى بنى عليها وذلك بكتاب موصى عليه .

مـــراحلها الأولـــى ، إن رأت الإدارة أن المـــتظلم على حق فى تظلمه ، فإن رفضـــته أو لـــم تبـــت فـــيه خلال الميعاد المقرر ، فله أن يلجأ إلى طريق التقاضى»[١] .

ومـــن ذلـــك يتضح أن غاية التظلم تتلاقى مع الغاية التى استهدفتها الحكومة من إصدار قانون لجان التوفيق فى بعض منازعات الدولة . والذى اســـتهدف حســـب مـــا نصت عليه مذكرته الإيضاحية على أنه «فى نطاق اهـــتمام الدولـــة بتحقـــيق عدالة ناجزة ، تصل بها الحقوق إلى أصحابها ، ودون الاضـــطرار إلـــى ولـــوج ســـبيل التقاضى وما يستلزمه فى مراحله المخـــتلفة مـــن الأعباء المادية والمعنوية وما يصاحبه فى أحيان كثيرة من إســـاءة استغلال ما وفره القانون من أوجه الدفاع والدفوع واتخاذها سبيلا للكيد ووسيلة لاطالة أمد الخصومات ، على نحو يرهق كاهل القضاة ويلحق الظلم بالمتقاضين مادامت حقوقهم – نتيجة تلك الإساءة – لا تصل إليهم إلا بعد الأوان» .

وعلـــى ذلـــك فـــإن إلزام الموظف بولوج الطريقين قبل اللجوء إلى القضـــاء الإدارى تكرار لا جدوى منه . وذلك أن التظلم الوجوبى المفروض علـــى الموظـــف قـــبل اللجوء إلى القضاء يغنى عن فكرة اللجوء إلى لجان التوفيق ، وتعلن الإدارة من خلاله موقفها الثابت من المنازعة . ولذلك كان مـــن المـــنطقى أن يكـــتفى بـــأحد الطريقين لأن الجمع بينهما يمثل إرهاقاً للمتقاضـــين لا مـــبرر له . فضـــلا عما أثاره لدى البعض من شبهات عدم

---

(١) المذكـــرة التفســـيرية لقانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذى ورد فيه النص على التظلم الوجوبى لأول مرة .

الدستورية وذلك باعتبار أن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ قد عدل بالإضافة فى قانون مجلس الدولة دون اتباع الإجراءات المقررة لذلك[١] .

الفرع الثالث

الآثار التى تترتب على تقديم الطلب

نصت المادة العاشرة من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أنه «يترتب على تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقادم الحقوق أو رفع الدعوى بها وذلك حتى انقضاء المواعيد المبينة فى الفقرة السابقة ويتولى قلم كتاب المحكمة التى ترفع إليها الدعوى عن ذات النزاع ضم ملف التوفيق إلى أوراق الدعوى» .

كما نصت المادة ١١ من القانون على الأثر الذى يترتب على عدم تقديم الطلب وذلك بنصها على «عدا المسائل التى يختص بها القضاء المستعجل ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض ، والطلبات الخاصة بأوامر الأداء ، وطلبات إلغاء القرارات الإدارية المقترنة بطلبات وقف التنفيذ لا تقبل الدعوى التى ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقا لحكم المادة السابقة» .

وعلى ذلك ، فإنه يترتب على تقديم طلب التوفيق وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقادم الحقوق أو رفع الدعاوى التى تتعلق بها .

---

(١) محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء ، المرجع السابق – ص ٧٧٤ .

كمـــا يترتب على عدم تقديم الطلب عدم قبول الدعوى التى ترفع ابتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ .

وهو ما سوف نبحثه فيما يلى :

أولا : وقف المدد المقررة قانونا بعد تقديم طلب التوفيق :

السـبب الذى يؤدى إلى وقف الميعاد – بصفة عامة – قد يطرأ عند بـدء سـريان الميعاد أو أثناءه[1] . ويترتب على ذلك ، أن المدة لا تبدأ فى السـريان ابـتداء أو لاسـتكمال الميعاد إلا بعد زوال السبب الذى أوقفها . فالسـبب الـذى يـؤدى إلـى وقف التقادم يستبقى المدة التى سبقته وحين انـتهاءه ينـبغى اسـتكمالها . وفـى ذلك تقضى محكمة النقض فى حكمها بتاريخ ١٩٦٤/١١/١٩ بأن «القاعدة الصحيحة فى احتساب مدة التقادم آلا تحسب المدة التى وقف سيره فى خلالها ضمن مدة الوقف وإنما تعتبر المدة السـابقة علـى الوقف معلقة حتى يزول سبب الوقف فإذا زال يعود سريان المدة وتضاف المدة السابقة إلى المدة اللاحقة»[2] .

وعلـى ذلـك ؛ فـإن الوقف هو فى حقيقته تعطيل لسريان الميعاد بسـبب يـؤدى إلـى ذلك حتى يزول هذا السبب فيستأنف هذا السريان مع إضـافة المدة التالية لزوال السبب الواقف إلى المدة السابقة على الوقف فى حساب الميعاد.

---

(١) نبـيله عبدالحلـيم كـامل : الدعاوى الإدارية والدستورية – ١٩٩٧ – دار النهضة العربـية – الكـتاب الأول ص ١٣٩ . وأيضا : رأفت فوده : النظام القانونى للميعاد فى دعوى الإلغاء «دراسة مقارنة» – ١٩٩٨ – دار النهضة العربية – ص ١٥٨ .

(٢) نقض مدنى – المجموعة – س ١٥ – ص ١٠٥٠ .

وتقديــم طلب التوفيق يؤدى إلى وقف المدد المقررة قانونا لسقوط وتقــادم الحقوق أو لرفع الدعوى بها حتى تنتهى اللجنة من مهمتها ، وذلك إمــا بإصــدار توصيتها فى موضوع المنازعة أو بمرور المدة التى حددها القــانون. وذلــك وفقــا لمــا تنص عليه المادة التاسعة منه «تصدر اللجنة توصــيتها فى المنازعة ، مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها، وذلك فــى مــيعاد لا يجــاوز ســتين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها ، وتعــرض التوصــية خــلال ســبعة أيــام من تاريخ صدورها على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع» .

ووفقا لهذا النص فإن الأمر لا يخرج عن فرضين :

الفـرض الأول : أن تصدر اللجنة توصيتها فى خلال الستين يوماً التى حددها القانون من تاريخ تقديم الطلب إليها .

وفــى هــذه الحالــة يجب عرض التوصية على طرفى النزاع خلال ســبعة أيــام من تاريخ صدورها فإذا مرت خمسة عشر يوماً تالية لحصول العرض – دون أن يقبل طرفا المنازعة التوفيق وفقا للإجراءات المحددة فى القــانون – فيســتأنف سريان الميعاد ليصل المدة السابقة التى انقضت قبل الوقف بما يتبقى منها بعد زوال سبب الوقف .

الفـرض الثانى : إذا لم تصدر اللجنة توصيتها خلال مدة الستين يوماً التى حددها القانون ، فإن وقف المواعيد ينتهى بانتهاء مدة الستين يوماً .

علــى أننا نتساءل فى هذا النطاق لماذا لم يرتب المشرع على تقديم الطلــب إلــى هذه اللجان انقطاع الميعاد قياساً على ما قرره قانون مجلس الدولــة بشأن التظلم إذ تنص المادة ٢٤ فى فقرتها الثانية والثالثة على أنه وينقطع سريان هذا الميعاد (ميعاد دعوى الإلغاء) بالتظلم إلى الهيئة الإدارية

الـــتى أصـــدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت فى التظلم قبل مضـــى ســـتين يوماً من تاريخ تقديمه . وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكـــون مســـبباً ، ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عـــنه السلطات المختصة بمثابة رفضه . ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فـــى القـــرار الخـــاص بالـــتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة».

ففضـــلا عن تماثل الحالتين ما يستدعى معه ترتيب نفس الأثر وهو انقطـــاع المـــيعاد ، فإن ما قرره القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مادته العاشرة من وقف الميعاد كأثر لتقديم طلب التوفيق سوف يثير مشكلات عملية كثيرة تـــتعلق بكيفية حساب المدد السابقة واللاحقة على تقديم الطلب . فالوقف لا يـــتقرر إلا لحـــدوث قـــوة قاهـــرة . وهو أمر يختلف تماماً عن تقديم طلب التوفيق.

ثانيا : يترتب على عدم تقديم طلب التوفيق عدم قبول الدعوى التى ترفع ابتداء أمام المحاكم .

جعـــل المشـــرع اللجـــوء إلى لجان التوفيق – فى حدود المنازعات الخاضـــعة لاختصاصـــها إجـــباريا . ولذلـــك لا يصـــح اللجوء إلى القضاء ابـــتداء وإنمـــا يســـتلزم قبل ذلك تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة . وهـــو مـــا تقـــرره المادة ١١ من القانون بنصها «.. لا تقبل الدعوى التى تـــرفع ابـــتداء إلـــى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعـــد تقديـــم طلـــب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار التوصية ، أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول ، وفقا لحكم المادة السابقة» .

ويترتـــب علـــى ذلك اعتبار التقدم للجان التوفيق شرطا من شروط قـــبول الدعوى ، وهى شروط عامة يجب توافرها فى كل دعوى حتى يمكن قـــبولها فإذا لم تتوافر هذه الشروط قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى دون حاجـــة لبحـــث مضـــمونها فقـــبول الدعـــوى خطوة سابقة على الفصل فى موضوعها[١] .

وعلى ذلك فإنه وإن كان اللجوء إلى لجان التوفيق ملزماً للأفراد إلا أنـــه لا يعتـــبر مانعـــا من موانع التقاضى . وبذلك فإنه لا ينتقص من حق التقاضـــى الـــذى قـــرره الدستور . كما أنه لا يقيد هذا الحق بقيود عسيرة تحـــول دون اللجـــوء إلى القضاء . وهو ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العلـــيا فـــى حكمها سابق الإشارة إليه «.. وحيث أن ضمان الدستور لحق التقاضى مؤداه، ألا يعزل الناس جميعهم أو فريقا منهم أو أحدهم عن النفاذ إلـــى جهـــة قضائية تكفل بتشكيلها ، وقواعد تنظيمها ، ومضمون القواعد الموضـــوعية والإجرائية المعمول بها أمامها ، حداً أدنى من الحقوق التى لا يجـــوز انكارها عمن يلجون أبوابها ، ضمانا لمحاكمتهم إنصافا. وكذلك فان لحـــق التقاضـــى غاية نهائية يتوخاها تمثلها الترضية القضائية التى يناضل المتقاضـــون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التى أصابتهم من جراء العـــدوان على حقوق يطلبونها ، فإذا أرهقها المشرع بقيود تعسر الحصول علـــيها أو تحـــول دونها ، كان ذلك إخلالاً بالحماية التى كفلها الدستور لهذا الحـــق ، وإنكاراً لحقائق العدل فى جوهر ملامحها ... وحيث أن أداء اللجان المنصـــوص عليها فى المادة ١٥٧ من قانون التأمين الاجتماعى لمهامها

---

(١) أحمـــد الســـيد صـــاوى - الوســـيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية - ١٩٨١ - دار النهضة العربية - ص ١٣٥ .

(وهـــى لجـــان شـــبيهة بلجان التوفيق) لا ينال من حق التقاضى سواء فى محـــتواه أو مقاصـــده ذلك أن نشاطها يمثل مرحلة أولية لفض النزاع حول حقـــوق يدعـــيها المؤمن عليهم قبل الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى فان استـــنفذها ، وكـــان قرارها فى شأن هذه الحقوق لا يرضيهم ، ظل طريقهم إلى الخصومة القضائية متاحاً ليفصل قضائها فى الحقوق المدعى بها سواء باثباتها أو بنفيها»[1] .

المطلب الثانى

إجراءات نظر الطلب والقواعد التى تخضع لها اللجنة

تـــنهض فكرة الوسائل البديلة لفض المنازعات على ضرورة تبسيط إجـــراءاتها . وســـواء تعلقت هذه الإجراءات باللجوء إليها أو تعلقت بالنظر فـــى هذه المنازعات . وذلك أن هذه الوسائل تنفى تحقيق عدالة ناجزة توفر علـــى الأفـــراد الوقـــت والجهد والمال الذى تستنزفه الإجراءات القضائية . وعلـــى ذلـــك ســـوف نتناول فى هذا المطلب أولاً : إجراءات نظر الطلب ، وثانيا: القواعد التى تخضع لها اللجنة . وذلك كما يلى :

الفرع الأول

إجراءات نظر الطلب

نصـــت المـــادة الســـابعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ على أن «يحـــدد رئيس اللجنة ميعاداً لنظر الطلب يخطر به أعضاؤها ، و يكون لـــه

---

(١) حكم المحكمة الدستورية فى القضية رقم ١٤٥ لسنة ١٩ ق.د- سابق الإشارة إليه.

تكليف أى من طرفى النزاع بتقديم ما يراه لازما من الإيضاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لنظر الطلب ، ولكل من طرفى النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بوكيل عنه لتقديم دفاعه .

وتنظر اللجنة طلب التوفيق دون تقيد بالإجراءات والمواعيد المنصوص عليها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا ما تعلق منها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى» .

كما تنص المادة الثامنة على أنه «.. وللجنة أن تستعين بمن تراه من أهل الخبرة» وعلى ذلك فإن إجراءات نظر اللجنة لطلب التوفيق تحكمها القواعد الآتية :

أولا : عدم التقيد بإجراءات التقاضى التى ينص عليها قانون المرافعات .

ثانيا : الالتزام بالمبادئ الأساسية التى تحكم حق التقاضى .

ثالثا : الاستعانة بأهل الخبرة .

وذلك كما يلى :

أولا : عدم التقيد بإجراءات التقاضى التى ينص عليها قانون المرافعات :

يستهدف أى نظام غير قضائى لفض وتسوية المنازعات تبسيط إجراءات التقاضى المتبعة أمام الجهات القضائية أى المحاكم . ذلك أن القضاء ينظر فى الأنزعة التى تعرض عليه ، ويقضى فيها بحكم عبر إجراءات حددها القانون لا يستطيع أن يغيرها أو يبدلها . ويؤدى تشابكها

وتعقدهـــا إلـــى إطالة أمد النزاع بصورة غير طبيعية فى كثير من الأحيان . الأمر الذى يصبح معه الوصول إلى حل عادل للنزاع أمر بعيد المنال .

«مـــن المتفق عليه أن بطء التقاضى وعدم فاعلية الأحكام ظاهرتان خطـــيرتان تهـــددان العدالة بل لا نغالى فى القول إذا قلنا أنهما تجردان حق التقاضى الذى يكفله الدستور من كل قيمة .

ذلك أن الالتجاء إلى القضاء لم يعد وسيلة فعالة لاقتضاء الحقوق ، وإنمـــا أصبح ميدانا يجد فيه المماطل متسعا للمراوغة والتعطيل مستغلا ما نـــص عليه القانون من ضمانات لأطراف الخصومة احتراما لحقوق الدفاع . بـــل أصـــبح من مصلحة كل مماطل التجاء خصمه إلى القضاء . إذ وقر فى اذهان الناس أن خير سبيل لإماتة حق طرحه على ساحة القضاء .

ويـــزيد مـــن خطورة الأمر ، أنه بعد المعاناة التى يتحملها صاحب الحق أمام درجتى التقاضى ، ثم اجتيازه لأدق المراحل وأصعبها وهى نقض الحكـــم ، يـــتمخض حلمـــه إلى وهم كبير ، إذ سرعان ما يكتشف أن الحكم الـــبات الـــذى بـــيده لا يعدو أن يكون مجرد ورقة بيضاء ، وعليه أن يبدأ مواجهـــة خصومة جديدة وهى خصومة التنفيذ ، وهى مأساة بكل المقاييس إذ تستخدم فى هذه الخصومة كافة أساليب التحايل لتعطيل تنفيذ الحكم تحت ستار إشكالات التنفيذ»[(١)] .

وعلـــى ذلك فإنه رغبة من المشرع فى تجنب إطالة أمد النزاع أمام لجـــان التوفيق فإنه نص على عدم تقيد اللجنة فى إصدار توصيتها بقواعد قـــانون المـــرافعات المدنـــية والتجارية التى تتعلق بالإجراءات والمواعيد .

---

(١) أحمـــد السيد صاوى : التحكيم طبقا للقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ وأنظمة التحكيم الدولية – ٢٠٠٢ – ص ٥ .

وهـو الأمـر الـذى يتفق من ناحية مع منطق نظام التوفيق فى المنازعات ويحقق هدفه من ناحية أخرى فى تحقيق عدالة ناجزة .

وتحلـل لجان التوفيق من شبكة إجراءات التقاضى التى ينص عليها قـانون المـرافعات أمـر طبيعى ، ذلك أن التوفيق غير القضاء . فإذا كان القضـاء يسعى للفصل فى المنازعة بحكم إذا استكملت له إجراءاته وأشكاله وأوضـاعه التى حددها قانون المرافعات أصبح عنوان الحقيقة . أما الموفق أو الوسيط فعمله غير ذلك أنه يحاول التوفيق أو الوساطة بين طرفى النزاع وهو يسعى إلى التقريب بينهما حتى يرضى كل منهما بحل وسط .

وعدم تقيد لجان التوفيق بإجراءات التقاضى التى نص عليها قانون المـرافعات لا يعنى فقط استبعاد هذه الإجراءات . وإنما أيضا فإن اللجنة إذا مـا نص القانون على اتباع إجراء معين كاستدعاء خبير مثلاً فإنها لا تلتزم بـأن يكون ذلك وفقا للإجراءات التى نص عليها قانون المرافعات . ولها أن تسـتدعيه بـأى طريق كان . وإن كان هذا لا يمنع بطبيعة الحال أن تلتزم بعض أو كل ما ورد فى قانون المرافعات فى هذا النطاق إن قدرت ذلك .

وعلـى ذلك فإن لجان التوفيق لا تتقيد بالإجراءات التى نص عليها قـانون المـرافعات سـواء تعلقـت هذه الإجراءات باتصالها بالمنازعة أو بـنظرها أو حيـن إصدار التوصية فى المنازعة . وقد ذهب البعض إلى أن التبسـط فى الإجراءات أمام هذه اللجان وعدم تقاضى أى رسوم أو اشتراط توكـيل محـام أدى إلـى ازدحامها بمنازعات قليلة الأهمية وهو أمر يعرقل نشاطها ويقلل فائدتها[١] .

---

(١) يسـرى زين العابدين : لماذا التوفيق فى المنازعات ؟ مقال جريدة الأهرام - بتاريخ ١٥ فبراير ٢٠٠٠ - ص ١٥ .

وهو قول مردود ؛ ذلك أن التوفيق فى المنازعات ، أو الوساطة فى حلهـا إنما يستلزم حتما وبالضرورة الخروج من الأطر التقليدية التى يلتزم بهـا القضاء للفصل فى المنازعات . وهو ما يحقق لهذه النظم فاعليتها فى تحقـيق عدالـة يرضى بها أطرافها حتى ولو لم تحقق لكل منهم كل ما كان يأمله .

ومن القواعد التى تنظم الوساطة فى القانون الأمريكى تنص القاعدة ٨٤ – ٧ على ما يلى :

أ- فـور تعييـن القـائم بالوسـاطة فى قضية ما فإنه يحدد تاريخاً وموعـداً للجلسـة الأولـى من الوساطة على ألا يتجاوز هذا التاريخ ثلاثة أسابيع من تاريخ تعيينه .

ب- تطـبق الوساطة الأسلوب غير الرسمى . ويحق للوسطاء بناء عملـية الوساطة على نحو يكفل تعظيم امكانية الوصول إلى تسوية لكل أو جزء من النزاع(١) .

وإذا كانـت اللجان لا تلتزم باتباع إجراءات التقاضى كما نص عليها قـانون المـرافعات أو أى قـانون إجـرائى آخر مكمل له ، فقد صدر قرار وزيـر العـدل رقم ٤٢١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتنظيم العمل فى لجان التوفيق فى المنازعات وأماناتها الفنية . وفقا للقواعد الآتية :

١- إنشـاء لكل لجنة أمانة فنية : تتألف هذه الأمانة من عدد كاف مـن العاملين بالمحاكم والنيابات والهيئات القضائية الأخرى سواء السابقين

---

(١) إى . بـاريوت برتـيمان : قواعـد المحاكم الأمريكية – محكمة منطقة كولومبيا – المرجع السابق – ص١٨ .

أو الحاليين وتختارهم الإدارة العامة لشئون لجان التوفيق فى المنازعات . (م٣ من قرار وزير العدل) .

وتخضع هذه الأمانة لإشراف رئيس اللجنة وتختص بما يلى :

أ - إمساك الجداول ودفاتر القيد ، وأمانة سر جلسات اللجنة ، وإجراءات الأخطار بالكليات والجلسات وسائر الأعمال التى يتطلبها نظر طلبات التوفيق وما يصدر فيها من توصيات ، وإعداد الاحصائيات الشهرية وموافاة الإدارة العامة لشئون لجان التوفيق بها . (م٤ من قرار وزير العدل) .

ب - تتلقى الأمانة الفنية لكل لجنة طلبات التوفيق وما يرفق بها من مذكرات دفاع أو مستندات . (م٥) .

ج - تعد كل لجنة جدول تقيد فيه طلبات التوفيق الواردة إليها بأرقام مسلسلة وتقيد مع كل طلب كافة البيانات الخاصة به ، وتاريخ الجلسة التى تحدد لنظره والإجراءات التى تتخذ حياله حتى صدور التوصية الخاصة به وموقف الأطراف منها . (م٦) .

د - وعلى الأمانة الفنية أن تعطى لمقدم الطلب إيصالا باستلام الطلب ومرفقاته مبينا فيه تاريخ تقديم الطلب بالحروف والأرقام . (م٧) .

هـ - تعرض الأمانة الفنية ملف طلب التوفيق على رئيس اللجنة ليحدد جلسة لنظره . وتتولى إخطار الخصوم بميعاد الجلسة بكتاب موصى عليه ثم تتلقى ما يقدمه الطرف الآخر من مستندات أو مذكرات دفاع قبل الجلسة المحددة وايداعها فى ملف الطلب .

تقــوم الأمانـــة الفنـــية للجــنة بأعمال أمانة سر الجلسة ، فتحرر المحاضـــر، وتثبـــت حضـــور أطرافها ، وما يقدمونه من مذكرات دفاع وما يـــبدونه مـــن دفـــوع ، فضـــلاً عن إثبات ما يصدر من اللجنة من توصية وتسجيل موقف أطراف المنازعة منها .

فضـــلا عـــن ذلـــك فـــإن لجان التوفيق تخضع لمجموعة من القيود الموضـــوعية الـــتى تضـــمن حيادها . وهو ما أكدت عليه المادة السابقة إذ الزمـــت هذه اللجان بالتزام الضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى حين نظر المنازعة. وهو ما سوف نتناوله فيما يلى :

ثانيا : **الالتزام بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى** :

إن الـــتزام لجـــان التوفـــيق فـــى المـــنازعات بالضمانات والمبادئ الأساســـية للتقاضـــى أمر فى غاية الأهمية ، فالتزام هذه المبادئ هو الذى يعطى لهذه اللجان فاعليتها ويؤكد ثقة أطراف العلاقة فيها .

والالتزام بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى أصل يجب اتباعه ســـواء تعلـــق الأمـــر بمهمة الفصل فى المنازعات كما يمارسها القضاء أو اللجـــان الأخـــرى التى خّول لها القانون أمراً من ذلك كاللجان الإدارية ذات الاختصـــاص القضـــائى ، أم تعلق الأمر بالتوفيق فى المنازعات . وهو ما تقرره محكمة النقض فى أحكامها إذ نصت على أن «مؤدى نصوص المواد ١٧٤ مـــن قـــانون المـــرافعات المدنية والتجارية ، ١٨ من قانون السلطة القضـــائية ، ١٦٩ من الدستور – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة أن الأحكام التى يتعين النطق بها علانية هى تلك التى تصدر من محاكم السلطة القضـــائية دون سواها من الهيئات الأخرى التى أناط بها القانون اختصاصاً بالفصـــل فى نوع معين من الخصومات ولو وصف ما تصدره فى شأنها من

قـرارات بأنـه أحكام مالم ينص القانون على خلاف ذلك . وإذ كانت لجان الطعن المشكلة وفقا لقانون الضرائب على الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ لا تعـدو أن تكـون هيـئات إداريـة أعطاها القانون ولاية القضاء للفصل فى خصومة بين مصلحة الضرائب والممول ولا تعتبر مرحلة تقاضى وإنما هى مرحلة إعادة نظر فى الخلاف بين هذين الطرفين قبل الالتجاء إلى القضاء ، وكان القانون المشار إليه لم يستلزم قيام تلك اللجان بالنطق بالقرارات التى تصـدرها مكتفيا فى إعلام ذوى الشأن بها بإعلانهم بخطابات موصى عليها بعلـم الوصـول وفقا لحكم المادة ٢/١٦٠ منه وكان ما أوجبته تلك المادة علـى هذه اللجان بمراعاة الأصول والمبادئ العامة لإجراءات التقاضى إنما يعـنى التزامها بالمبادئ الأساسية العامة التى يتعين على أى جهة أنيط بها الفصـل فى خصومة مراعاتها باعتبارها كذلك – وليس كونها نصوصاً فى قـانون المرافعات ، ومنها ما يتعلق بمبدأ المواجهة بين الخصوم وتمكينهم مـن إبداء دفاعهم والتقيد بالطلب والمصلحة فيه وصلاحية مصدرى القرار لذلـك دون غـيرها من مبادئ نص فى قانون المرافعات – أو فى غيره من القوانيـن – علـى وجوب الالتزام بها كشرط لصحة أحكام المحاكم بالمعنى سـالف البـيان ومـنها النطق بها علانية»(١) ، وعلى ذلك ؛ فإن الضمانات والمـبادئ الأساسية للتقاضى كما حددتها محكمة النقض تتمثل فى ضرورة أن يـتقدم ذو الشأن بطلب وتكون المصلحة فيه ظاهرة ، وضرورة أن يكون رئـيس اللجـنة صالحاً للقيام بمهامه فى اللجنة ، فضلا عن ضرورة توافر العلانية والمواجهة وحق الدفاع .

وتقديم الطلب وأحكامه سبق أن تناولناه حين الحديث عن إجراءات تقديم الطلب ولذلك سوف نلقى الضوء على الضمانات الأخرى وذلك كما يلى :

---

(١) حكم محكمة النقض فى الطعن رقم ٣٣٨٢ لسنة ٦١ ق جلسة ١٩٩٩/٢/٩ .

١- أن يكون رئيس اللجنة صالحاً للقيام بمهامه :

لا شـك فى أن رئيس اللجنة سواء أكان رجل قضاء سابق أم حالى أو أحـد أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين لا يفصل فى نزاع ، ولـيس له صفة ولا مكنات وسلطات القاضى سواء على موضوع المنازعة أو علـى أطـرافها . وإنمـا هو يرأس هذه اللجنة وهو متجرد من كل هذه السلطات . ولكن يبقى من عمله القضائى استصحاب ضمير القاضى وحياده ونزاهته وهى أمور وصفات لا يتركها القاضى بتركه منصة القضاء وبلوغه سـن الـتقاعد الـذى حدده القانون ، وإنما هى متأصلة فيه باعتبارها من مقومات شخصيته . فرئيس اللجنة يجب أن تتوافر فيه الحيدة والعدالة حتى يطمئن إليه طرفا النزاع ويرتضوا حكمه فيه .

ومـن أهـم الضـمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى آلا يتحقق فى القاضـى سـببا من أسباب عدم الصلاحية . ذلك أن تحقق هذا السبب إنما يعـنى عـدم توافر الحيدة لديه . فضلاً عن سهولة تأثره بدواع تضعف لها النفس البشرية عادة .

وأسباب عدم الصلاحية ورد أغلبها فى قانون المرافعات ونص على بعضها قانون السلطة القضائية وهذه الأسباب هى[١] :

أ – قرابة القاضى لأحد الخصوم سواء أكانت قرابة دم أم مصاهرة. وهـو مـا تنص عليه المادة (١/١٤٦ من قانون المرافعات) . وإذا تحقق هـذا السـبب فـى رئيس اللجنة فيجب عليه أن يتنحى عن نظر النزاع فى اللجنة .

---

(١) أحمـد السـيد صـاوى : الوسـيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية – ٢٠٠٠ – دار النهضة العربية – ص ١٢٤ .

ب – إذا كـــان للقاضى أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم فى الدعوى أو زوجته . (م ١٤٦/٢ مرافعات) .

ج – إذا كان القاضى وكيلا لأحد الخصوم فى أعماله الخصوصية أو وصـــيا علـــيه أو قـــيما أو مظـــنونة وراثته له ، أو كان له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصى أحد الخصوم أو بالقيم عليه أو بأحد أعضاء مجلـــس إدارة الشـــركة المختصـــة أو بأحد مديريها ، وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية فى الدعوى (١٤٦/٣ مرافعات) .

د – إذا كـــان للقاضـــى أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمـــود النســـب أو لمن يكون هو وكيلا عنه أو وصياً أو قيما عليه مصلحة فى الدعوى القائمة . (م ١٤٦/٤ مرافعات) .

هـــ- إذا كـــان القاضـــى قـــد افـــتى أو تـــرافع عن أحد الخصوم فـــى الدعـــوى أو كتـــب فـــيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ، أو كان قـــد سبق له نظرها قاضيا أو خبيراً أو محكما ، أو كان قد أدى شهادة فيها (م ١٤٧/٥ مرافعات) .

وهـــذا فرض وارد بقوة فى شأن لجان التوفيق ، إذ من الممكن أن يكـــون رئيس اللجنة قد عرضت عليه المنازعة وهو قاض . ثم احيلت إلى لجـــان التوفيق تطبيقا للمادة الثانية عشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والـــتى تنص على «.. عدا الدعاوى التى أقفل فيها باب المرافعة يجوز لأى مـــن الطرفيـــن فى الدعاوى القائمة عند العمل بهذا القانون بشأن منازعات خاضـــعة لأحكامـــه ، أن يطلب إلى المحكمة التى تنظر الدعوى – وفى أية حالة كانت عليها – وقف السير فيها لتقديم طلب التوفيق ، فإذا قبل الطرف الآخـــر أمرت المحكمة بوقف السير فى الدعوى لمدة تسعين يوماً وإحالتها

إلى اللجنة مباشرة وحددت ميعاداً لاستئناف السير فيها غايته الثلاثون يوماً التالية لانتهاء مدة الوقف» .

تلــك كانــت أهم الأسباب التى إن توافرت إحداها ثبت عدم صلاحية القاضــى . وهى أسباب أيضا تؤدى إلى عدم صلاحية رئيس لجنة التوفيق فى المنازعات[١] . ويترتب على توافر أحد هذه الأسباب فى القاضى ومن ثم فى رئيس اللجنة ضرورة تنحيه عن نظر الدعوى أو المنازعة . فإذا تجاهل ذلك فإن حكمه باطل ولو تم باتفاق الخصوم[٢] .

ويــثور التساؤل فى هذا النطاق عن مدى جواز رد رئيس اللجنة ، أسوة بمكنة رد القاضى ؟

مــن المســلم أن أســباب الرد تختلف عن أسباب عدم الصلاحية ، فهــذه الأخــيرة «تضــعف لهــا النفس عادة وذلك على عكس أسباب الرد إذ تكــون أقــل تأثــيراً علــى حــياد القاضى . لهذا ، أوجب المشرع على القاضــى بمجــرد قــيام ســبب مــن أســباب عدم الصلاحية به عدم نظر الدعــوى ولــو لــم يــرده أحــد الخصــوم ، واعتبر عمله أو حكمه باطلاً ولــو تــم باتفــاق الخصــوم أى أن القاضــى يصبح فى هذه الأحوال بقوة القــانون غــير أهــل للقضــاء . أمــا أسباب الرد فلا يترتب أثرها بمجرد توافــر إحداها ، وإنما يتوقف هذا الأثر على طلب أحد الخصوم منع القاضى

---

(١) ثمــت حــالات أخــرى لعدم صلاحية القضاة حددتها المادة ١٦٥ والمادة ٤٩٨ من قــانون المــرافعات ، والمــادة ٧٥ من قانون السلطة القضائية . ولكننا نرى عدم انطباقها على لجان التوفيق .

(٢) أحمد السيد صاوى : الوسيط ... ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .

مـــن نظر الدعوى ، فإذا لم يطلب أحد الخصوم رد القاضى عن الدعوى كان حكمه فيها صحيحاً»[١] .

وعلـــى ذلك ؛ إذا كنا نرى ضرورة التزام رئيس اللجنة بالتنحى إن توافـــر فيه أحد أسباب عدم الصلاحية ، فإنا لا نرى تطبيق أحكام رد القضاه علـــى رؤســـاء لجـــان التوفـــيق . وذلك لأن طرفا النزاع فى لجان التوفيق يستطيعان عدم قبول التوصية التى أصدرتها اللجنة واللجوء إلى القضاء .

٢- **مبدأ المواجهة** : مـــن أهـــم ضـــمانات التقاضى التى تكفل عدالة الأحكـــام أو القـــرارات التى يصل إليها القاضى مبدأ المواجهة . فالنزاع فى ســـاحات المحـــاكم لا يخـــرج عن كونه مباراة يهدف كل طرف فيها عرض أدلـــته ومســـتنداته للحصول على حق يرى أنه له دون غيره . ولذلك فإن الخصـــومة يجـــب أن تنظم على أساس المواجهة بين الخصوم . ولذلك فإن هـــذا المـــبدأ لابـــد من اتباعه فى لجان التوفيق ، ذلك أنه من أهم المبادئ الأساســـية الحاكمـــة لـــنظام التقاضى . وتطبيق مبدأ المواجهة يستلزم عدة أمور كما يلى[٢] :

أ – ضـــرورة أن يمكـــن رئـــيس اللجـــنة جميع الأطراف من إبداء دفـــاعهم ، وعليه أن يسمعهم فبغير ذلك لا يستطيع أن يصل إلى الحقيقة . ومـــن ثـــم يصعب عليه الوصول إلى حل مناسب للنزاع . وإذا كان هذا أمر لازم بالنســـبة للدعوى أمام القاضى . فإنه ألزم بالنسبة للمنازعة أمام لجان التوفيق ذلك أن رئيس اللجنة يقوم بدور توفيقى ، وذلك لا يتأتى له إلا إذا أنصت لكل خصم فى اللجنة وسمع وجهة نظره .

---

(١) أحمد السيد صاوى : المرجع السابق – ص ١٢٨ .

(٢) فتحى والى : الوسيط فى قانون القضاء المدنى – المرجع السابق – ص ٤٢٦ .

وتطبيقا لذلك فإن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ قد اشترط فى المادة الثامنة منه لكى يكون انعقاد اللجنة صحيحاً حضور جميع أعضائها . ولذلك لـــيس من المتصور أن تصدر اللجنة توصيتها دون حضور جميع أعضائها أى بما فيهم أطراف المنازعة أو من يمثلهم قانونا .

ب – مـــن حـــق كـــل طـــرف فى المنازعة أن يطلع على الأوراق والمذكرات بأوجه الدفاع التى يقدمها الطرف الآخر . وذلك حتى يستطيع كل طرف أن يمحص دفاع خصمه ، ويعد دفاعه على أساس سليم .

ج – تفصـــل اللجـــنة فـــى المنازعة وفقا لما هو متاح أمامها من مســـتندات وأوجـــه دفاع ، وأوراق قدمها أطراف المنازعة . ولذلك لا يمكن ان يقضى رئيس اللجنة بعلمه .

٣- **مبدأ الدفاع** : ونظـــراً لأهمية حق الدفاع وضرورته بوصفه من الضمانات الأساسية للتقاضى ؛ فإن المادة السابعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ نصـــت علـــيه «يحـــدد رئـــيس اللجنة ميعاداً لنظر الطلب يخطر به أعضـــاؤها ، ويكون له تكليف أى من طرفى النزاع بتقديم ما يراه لازما من الإيضـــاحات والمستندات قبل الميعاد المحدد لنظر الطلب ، ولكل من طرفى النزاع أن يحضر أمام اللجنة بشخصه أو بتوكيل عنه لتقديم دفاعه ..» .

ومـــن مقتضى حق الدفاع أن يمكن كل طرف فى المنازعة من إبداء وجهـــة نظـــره ، وأوجـــه دفاعه أمام اللجنة سواء قدمه ابتداء أو تمثل فى ردود علـــى دفـــاع خصـــمه فى المنازعة . ويمثل حق الدفاع الوجه المتمم والمكمل لمبدأ المواجهة بين أطراف المنازعة . ويتحقق الوفاء بحق الدفاع بمجـــرد تمكين الخصم منه . ويبقى بعد ذلك ابداؤه بفاعلية وكفاءة مسئولية الخصم فى المنازعة .

ويقتضى حق الدفاع ضرورة أن يطلع كل طرف فى المنازعة ، على المستندات والمذكرات التى يقدمها الطرف الآخر حتى يتسنى له تجهيز دفاعه . ونظراً لأن القانون فى المادة السابعة منه يشترط لكى يكون اجتماع اللجنة صحيحا أن يتم بحضور جميع أعضائها فإن تقديم المستندات ومذكرات الدفاع من كل طرف يكون بالضرورة فى مواجهة وبحضور الطرف الآخر ، وذلك نظراً لأن اللجنة لا يمكن أن تنعقد إلا بحضور الطرفين . ولذلك ليس صحيحا ما ذهب إليه البعض من أن «للخصم أن يقدم مستنداته ومذكراته بالجلسات أثناء نظر الطلب سواء حضر خصمه أو لم يحضر ولا يلتزم باعلان مذكرات دفاعه لخصمه الغائب ..»[1] فغياب أحد أطراف المنازعة لا يصح معه انعقاد اللجنة .

د – العلانية :

تمثل القاعدة العامة فى إجراءات التقاضى أنها علانية ، أى يكفل للجمهور متابعتها وحضور جلساتها . ولا يجوز للمحكمة أن تعرض عن العلانية إلى السرية فى إجراءات المحاكمة إلا إذا كان لديها المبرر لذلك .

وبخصوص لجان التوفيق ، فإن القانون لم ينص صراحة على مبدأ العلانية . إلا أنه نص فى المادة الثامنة منه على وجوب أن تكون مداولات اللجنة سرية . وهو أمر يستدعى بمفهوم المخالفة ضرورة علانية هذه الجلسات .

والحقيقة أن تطبيق مبدأ العلانية فى لجان التوفيق لا يتصور أن يأخذ نفس الصورة التى تتم فيها المحاكمات فى المحاكم . فعمل لجان

---

(١) عبدالرحيم على محمد : قانون لجان التوفيق فى بعض منازعات الدولة – ٢٠٠٠ – ص ١٨٩ .

التوفـيق فـى الأساس إنما يعتمد على الوساطة وتقريب وجهات النظر بين الطرفيـن ولذلـك لـيس من المتصور أن تتسع دائرة العلانية فى مثل هذه الحالـة لكى يحضر الجلسة من ليس له مصلحة فيها . وإن كان ليس ثمت نص يمنع ذلك بطبيعة الحال .

تلـك كانـت أهم الضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضى التى يجب على لجان التوفيق الالتزام بها حين الفصل فى المنازعة .

ثالثا : **الاستعانة بأهل الخبرة** :

أجـاز القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ للجان التوفيق أن تستعين بمن تـراه من أهل الخبرة . ومرد ذلك أنه قد يعرض أمام اللجنة بعض المسائل العلمية أو الفنية . واللجنة هى التى تقدر مدى حاجتها إلى اللجوء إلى أهل الخبرة . ولا تلتزم فى هذا اللجوء بضرورة اتباع الإجراءات والمواعيد التى حددها قانون المرافعات لاستدعاء الخبراء[(١)] .

ويجـب أن يتم اللجوء إلى أهل الخبرة مع ضرورة احترام المواعيد الـتى حددهـا القانون لإصدار التوصية فى المادة التاسعة منه والتى توجب أن تصـدر هـذه التوصية فى مدة أقصاها ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق . وهو أمر على ما يبدو غير قابل للتحقيق .

---

(١) فـتحى والـى : الوسـيط .. المـرجع السابق – ص ٥٦١ ، أحمد السيد صاوى : الوسيط – المرجع السابق – ص ٦٩١ .

الفرع الثانى

القواعد التى تخضع لها اللجان حين نظر الطلب

تخضع لجان التوفيق عند النظر فى طلب التوفيق إلى مجموعة من القواعد التى نص عليها القانون . فمن ناحية أولى : يستلزم القانون لانعقاد اللجـــنة انعقـــاداً صـــحيحاً حضور جميع أعضائها . ومن ناحية ثانية : فإن القـــانون تطلـــب أن تكـــون مداولات اللجنة سرية . وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل فيما يلى :

أولا : **صحة انعقاد اللجنة** :

اشـــترط القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى مادته الثامنة لصحة انعقاد اللجنة أن يكون ذلك بحضور جميع أعضائها . وهى نتيجة منطقية لما ذهب إليه القانون ، من جعل أطراف النزاع أعضاء فى اللجنة لهم حق التصويت.

وفـــى هـــذا الاطـــار فإن القانون المصرى خالف المنطق الذى تقوم علـــيه فكرة الوساطة أو التوفيق فى المنازعات . فقد كان أولى به أن يترك لرئـــيس اللجـــنة فرصـــة للاجتماع مع كل طرف على حدة حتى يستطيع أن يـــتفهم طلبات كل طرف فيتسنى له بعد ذلك طرح حلول وسط حسماً للنزاع بين الطرفين .

فاشـــتراط صـــحة انعقـــاد اللجـــنة بضرورة حضور جميع أعضائها يفـــترض أن اللجنة تمارس عملاً قضائياً لحسم النزاع ، وعملها ليس كذلك بطبـــيعة الحـــال . ولذلك كان يجدر بالقانون ترك مساحة من الحرية لرئيس اللجنة فى تنظيم اجتماعاتها ومباشرة التوفيق بين طرفى المنازعة .

وتتبدى خطورة هذا القيد فى أنه قد يفتح باباً لتعطيل أعمال اللجنة. فمجرد غياب أحد الأطراف يؤدى إلى تحقق هذه النتيجة . وفوات المدة التى يجب على اللجنة أن تصدر فيها توصياتها وهى مدة الستين يوما .

ويختلف الأمر فى نظام الوساطة فى حل المنازعات التى تتبعها محاكم منطقة كولومبيا بالولايات المتحدة الأمريكية إذ تنص القاعدة المدنية ٨٤ - ٧ فى الفقرة ب على أسلوب عمل الوسطاء كما يلى «تطبق الوساطة الأسلوب غير الرسمى . ويحق للوسطاء بناء عملية الوساطة على نحو يكفل إمكانية الوصول إلى تسوية لكل جزء من النزاع» .

ثم تنص الفقرة جـ على أن «تبدأ الوساطة نمطيا باجتماع مشترك يحضره محاميا الطرفين والطرفين ايضا . ويجوز للقائم بالوساطة عقد اجتماعات منفصلة مع كل طرف أو محاميه . وإذا وافق الطرفان يجوز له عقد اجتماع منفصل مع كل منهما على حدة . وللقائم بالوساطة حق اختيار إجراء الجلسة المشتركة أو المنفصلة مع طرف عبر الهاتف أو البريد الالكترونى[1] .

ثانيا : سرية مداولات اللجنة :

سبق أن عرفنا ؛ من مقتضيات التزام اللجنة بالضمانات الأساسية أن تكون جلساتها علانية . على أن المادة الثامنة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ حدت من هذه العلانية ، واستلزمت أن تكون مداولات اللجنة سرية .

---

(١) اى . باريوت برتيمان : قواعد المحاكم الأمريكية - محكمة منطقة كولومبيا - بحث مقدم إلى المؤتمر الأول للجان التوفيق - القاهرة - ١٣-١٤ نوفمبر ٢٠٠١ - ص ١٨ .

ويقصد بالمداولة المناقشة التى تتم بين أعضاء اللجنة للاتفاق على التوصـــية التى سوف تصدرها حسماً للمنازعة . وتبدأ مرحلة المداولة بعد تمـــام مـــرحلة البحث فيما قدمه طرفا المنازعة من دفوع وأدلة ثبوت ، وما تدخل به رئيس اللجنة من آراء فى مناقشات اللجنة .

وفى الحقيقة كان يجدر بالمشرع أن يقرر سرية أعمال اللجنة سواء تعلـــق الأمـــر بجلســـاتها أم بالمداولة فيها . فحسم النزاع عن طريق لجان التوفيق وقبول طرفيه بذلك أمر غير مسلم به . ولذلك توفر السرية فى هذه الحالـــة للأطـــراف أن يعرضوا منازعاتهم على اللجنة بلا تحفظ . ولا يمكن الـــرد علـــى ذلك بضرورة الالتزام بالضمانات الأساسية للتقاضى . فالمسألة هـــنا لا تـــتعلق بتقاض وإنما تتعلق بالتوفيق والوساطة فى حل النزاع وهى بيقين غير القضاء .

الفصل الثانى

توصية اللجنة
ومدى فاعليتها فى حسم المنازعات

نصت المادة التاسعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن لجان التوفيق على أن «تصدر اللجنة توصياتها فى المنازعة ، مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها ، وذلك فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها ، وتعرض التوصية - خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها - على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع ، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة اثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه» .

كما نصت المادة العاشرة على أنه «إذا لم يقبل أحد طرفى النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها فى المادة التاسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدى الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الرفض ، أو لم تصدر اللجنة توصيتها خلال ميعاد الستين يوماً يكون لكل من طرفى النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة» .

وفى تبرير هذا التنظيم أوردت المذكرة الإيضاحية للقانون ما يلى «النص على أن ما تصدره تلك اللجان فى طلبات التوفيق هو محض توصيات تلتزم بإصدارها خلال ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها ، وذلك تحقيقا للتوازن بين مصلحة أصحاب الحقوق فى كفالة سبيل التسوية الودية للنزاع عن طريق التوفيق وبين صون حقهم فى

اللجوء إلى القضاء دون تأخير غير ما يقتضيه نظر التوفيق فى وقت ملائم. وكذلك جعل مبدأ قبول التوفيق رهناً بمشيئة طرفى المنازعة عن طريق وجوب عرض التوصية على السلطة المختصة فى الجهة الإدارية وعلى الطرف الآخر فى النزاع خلال مدة معينة فإذا اعتمدتها تلك السلطة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الفترة التى حددها المشروع قررت لجنة التوفيق اثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضر الجلسة وتكون له قوة السند التنفيذى ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه».

ثم أردفت المذكرة الإيضاحية بأن تيسير حسم المنازعات عن طريق التوفيق بما يكفل اقتضاء الحقوق بالسرعة اللازمة وبوسيلة بالغة اليسر والسهولة ، لا تنال من حق التقاضى فى محتواه أو مقاصده[1] .

ولنا أن نتساءل هل حقق هذا التنظيم لإصدار التوصية وتنفيذها ما يرمى إليه القانون من أهداف فى تحقيق عدالة ناجزة ، فضلا عن التخفيف عن كاهل القضاء ، بحل المنازعات ودياً عن غير طريقه ؟ هذا ما سوف نتبينه عبر هذا الفصل الذى نقسمه إلى ثلاثة مباحث كما يلى :

المبحث الأول : إصدار التوصية .

المبحث الثانى : الطبيعة القانونية للتوصية .

المبحث الثالث : تنفيذ التوصية

وذلك كما يلى :

---

(١) نص المذكرة الإيضاحية - ملحق رقم (١) مضبطة مجلس الشعب - الجلسة الخمسين - المنعقدة ظهر ٢٦ مارس ٢٠٠٠ - دور الانعقاد العادى الخامس - الفصل التشريعى السابع - ص ٦٥ ، ٦٦ .

المبحث الأول

إصدار التوصية

تمـــثل التوصـــية رأى اللجـــنة فى النزاع المعروض عليها . ونظرا لأهمـــية هذه التوصية ودورها فى حسم النزاع إن وافق عليها أطرافه ، فإن المشـــرع فـــى القـــانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق قد اهتم بـــتحديد شـــروط إصدار التوصية . وهو ما سوف نبينه فى مطلب أول . ثم مـــن الضرورى البحث فى الطبيعة القانونية للتوصية وهو ما سوف نتناوله فى المطلب الثانى . وذلك كما يلى :

المطلب الأول

شروط إصدار التوصية

تتمـــثل شـــروط إصدار التوصية فى ضرورة أن تصدر التوصية فى مـــدة اقصـــاها ســـتون يوماً من تاريخ تقديم الطلب إلى اللجنة وأن تصدر بأغلبـــية آراء اللجـــنة . مع ضرورة أن تلحق عند صدورها بإشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها . وذلك على التفصيل التالى :

الفرع الأول

ميعاد إصدار التوصية

اســـتلزم القـــانون فـــى مادته التاسعة أن تصدر التوصية فى موعد أقصـــاه ستون يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة . وبفوات مدة الســـتين يوماً تستنفذ اللجنة ولايتها على المنازعة ، ولا يكون لأطرافها إلا اللجوء إلى المحكمة المختصة .

ورأى القـانون فى تحديد مدة الستين يوماً تحقيقا لأهدافه فى إقامة عدالة ناجزة وحسماً سريعاً للمنازعات الخاضعة لأحكامه .

وعـند مناقشـة المـادة التاسـعة فى مشروع القانون فى مجلس الشـعب، طالـب الـبعض بأن يتم حساب مدة الستين يوماً من تاريخ أول جلسـة، وذلـك حتى يكون أمام اللجنة الفرصة الكافية لإصدار التوصية أو جعلهـا فى كل الأحوال تسعون يوماً من تاريخ تقديم الطلب . ولكن الحكومة رفضت هذه الاقتراحات ، ووافق المجلس على النص كما ورد منها .

والحقيقة أن مدة الستين يوماً هى مدة قصيرة جدا ، ولا يمكن معها أن تقوم اللجنة بمهامها فى التوفيق فى المنازعات . فهذه المدة لا تكفى إلا لعقـد جلسـة واحدة بعد استيفاء الإجراءات التى نص عليها القانون . وهو أمر لا يمكن أن يُمكن رئيس اللجنة من القيام بدوره فى التوفيق بين طرفى النزاع .

وإذا تصورنا إعمالاً لنص المادة الثامنة الاستعانة برأى أهل الخبرة فـى حسم النزاع المعروض على اللجنة ؛ لبدا أن إصدار اللجنة لتوصياتها فـى الـنزاع فـى المـدة المحـددة وهـى السـتين يوماً درب من الخيال يصـعب تحقيقه . وإذا كان المشرع قد رأى فى تقصير المدة تحقيقا لأهدافه فـى تحقيق عدالة ناجزة ، وحسماً سريعاً للمنازعات المعروضة أمام اللجنة فإنـه أفـرط فى تقصير هذا الميعاد بصورة ينتفى معها إمكانية تحقيق هذا الهدف .

أمـا القول بأن تقصير الميعاد بهذا الشكل يتفق وأهداف القانون فى تحقـيق عدالـة ناجـزة فهـو مردود بأن إعطاء الوقت الكافى للجنة حتى تستطيع القيام بمهامها فى التوفيق فى المنازعات التى تختص بها أمر لازم

لتحقيق هذا الهدف وليس العكس . ثم إن زيادة هذه المدة - أى الستين يوماً - حتى إلى الضعف لا يمنع تحقيق هذا الهدف ، وذلك بالقياس بالوقت الذى يستغرقه القضاء والذى يمتد سنين عدداً . فمنازعة أمام القضاء تستغرق خمس سنين ، ليس ثمت ما يمنع أن يمتد التوفيق فيها ثلاثة أو أربعة شهور إن كان ذلك لازماً لحسم هذه المنازعة .

ولذلك فإن مدة الستين يوماً تمثل فى أغلب الأحيان مأزقاً حقيقياً للجنة وكان ينبغى خروجاً من ذلك أن يعطى رئيس اللجنة سلطة مد الستين يوماً إلى حد أقصى كأن يكون تسعون يوماً مثلاً ، إذا رأى أن المنازعة يصعب حسمها فى هذه المدة .

وهو ما تنص عليه القواعد التى تنظم الوساطة فى القانون الأمريكى إذ تنص الفقرة الخامسة من القاعدة ٨٤ - ٧ على أنه «يجوز لقاضى الموضوع تعديل أو تحديد آخر موعد للوساطة من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الأطراف»[(١)] .

إن عدم معقولية المدة التى يجب على اللجنة أن تصدر توصيتها فيها تؤدى إلى أحد أمرين :

الأمر الأول : أن اللجنة سوف تضطر إلى إصدار توصيات غير مدروسة وغير قائمة على فكرة التوفيق والتى تعنى ضرورة تقريب وجهات نظر طرفى النزاع لاتفاقهم على حل معين . وفى هذه الصورة تكون التوصية حلاً غير حاسم للنزاع وسوف يرفضها أطرافها.

الأمر الثانى : هو فوات مدة الستين يوماً ، وهنا تستنفذ اللجنة ولاياتها على المنازعة ، ويكون لأطرافها اللجوء إلى المحكمة .

---

(١) إى .باريرت برتيمان : قواعد المحاكم الأمريكية - المرجع السابق - ص١٩ .

وفـــى هــذا الفرض وذاك ، فإن نظام لجان التوفيق يؤدى إلى اطالة أمد النزاع ، ولا يعدو – فى حقيقته – شكلاً بلا مضمون .

الفرع الثانى

صدور التوصية بأغلبية الآراء

كمـــا ســبق وبيـــنا فإن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق قد جعل أطراف المنازعة أعضاء فى اللجنة . وهو اتجاه منتقد كما ســبق بــيانه . وترتــب عليه أن يكون لهؤلاء الأعضاء حق التصويت فى اللجــنة . ونصــت المـــادة الثامنة سالفة الذكر على أن تصدر اللجنة توصياتها بأغلبية آراء أعضائها فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس.

هــذه الآلــية للتصويت فى لجان التوفيق تثير العديد من الاشكاليات الــتى يصــعب معها انتهاء عمل اللجنة بتوصية حاسمة لموضوع المنازعة يقبلها أطرافها . وذلك كما يلى :

أولا : **من المتصور صدور التوصية خلافا لرأى المستشار رئيس اللجنة**:

ويكون ذلك فى فرضين :

الفـرض الأول : إذا تواطــأ طــرفا النزاع ، واتفقا على حل معين لم يوافــق عليه رئيس اللجنة ، وفى هذه الحالة لا يملك الاعتراض عليه حتى ولو ثبت أن هذا الحل مخالف للقانون .

أمـا الفـرض الـثانى : إذا تعــدد أشخاص الطرف الآخر فى النزاع ، وتعارضــت مصـــالحهم وكـــان لكل منهم ممثل فى اللجنة . وبذلك يشكلوا أغلبية فى اللجنة ولما كانت اللجنة تصدر التوصية بأغلبية الآراء ، فسوف تكون فى حقيقتها انتصار لرأى أحد أطراف المنازعة . فكيف يستقيم ذلك ؟

وقـد كـان مـن المـنطقى أن يكـون لرئيس اللجنة الدور الأكبر والمحورى فى إصدار التوصية . وكان يجب ضرورة اشتراط موافقته عليها فى كل الأحوال التى يجب أن تصدر فيها . وهو الأمر الذى كان سيمكنه من القيام بدور فاعل للتوفيق بين طرفى المنازعة .

فمـن الملاحـظ أن القانون اهتم بضرورة إصدار توصية فى النزاع علـى أى وجـه كانـت ، ولـم يهتم أن تكون هذه التوصية حاسمة للنزاع ومنهية له ومحل اتفاق من أطرافها .

ثانيا : **أن صدور التوصية بالأغلبية قد يؤدى إلى عدم صلاحيتها للتنفيذ** :

فالمادة التاسعة من القانون تشترط لكى تدخل التوصية طور التنفيذ أن يوافـق عليها طرفى المنازعة . وذلك بنصها على أن «... فإذا اعتمدتها السـلطة المختصـة وقـبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالـية لحصول العرض قررت اللجنة اثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقـع مـن الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون لـه قوة السند التنفيذى» . وترتيـبا علـى ذلـك فلـيس من المتصور أن يرفض أحد طرفى المنازعة الموافقة على التوصية عند الإصدار ، ثم بعد ذلك يوافق عليها مرة أخرى . وهـو ما يترتب عليه فى كل الأحوال إعمال نص المادة العاشرة وهو لجوء أطراف النزاع إلى المحكمة المختصة .

إن التنظـيم القانونى لإصدار التوصية – على ما سبق بيانه – إنما نـتج عـن خلط المشرع بين فكرة التوفيق أو الوساطة فى حل المنازعات وبيـن فكـرة الفصـل فـى المنازعات . فالتوفيق أو الوساطة ينبنى على ضـرورة قيام الموفق أو الوسيط بجهد للتقريب بين أطراف المنازعة حتى يتـنازل كـل مـنهما عن جزء من مطالبه لتحقيق الجزء الآخر ولذلك فهى

عملــية تفاوضية تقتضى وجود مهارات لدى القائمين عليها . فإذا ما وافق أطــراف النزاع على هذا الحل الوسط انتهى النزاع . أما الفصل فى النزاع بمقتضـــى حكــم أو قــرار أو توصية فلا يعنيه ذلك . وإنما يعنى – بطبيعة الحــال – حســم النزاع وفقا للمبادئ القانونية والقضائية المستقرة . وهو بهــذا المعــنى لا يخــرج عن كونه تطويل لأمد النزاع وإضافة أعباء أكثر مشقة على كاهل طرفى المنازعة .

الفرع الثالث

بين تسبيب التوصية والإشارة الموجزة لأسبابها

نصــت المادة التاسعة من القانون على أن «تصدر اللجنة توصياتها فــى المــنازعة ، مــع إشــارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها ..» وهو الــنص الــذى ورد فــى مشروع الحكومة وعندما عرض مشروع القانون علــى اللجــنة الدســتورية والتشريعية بمجلس الشورى رأت تعديل النص إلــى «وتصــدر اللجــنة قــرارها مسبباً فى النزاع ...» وبررت اللجنة هذا الاقــتراح بالــتعديل «بــأن اشتراط ان يكون القرار مسببا أن توضع للقرار أســباب مفصــلة واضــحة ومنســقة فيما بينها وذلك وفقا للضوابط التى أستقرت»[1] .

والتســبيب أمــر لازم فى الأحكام القضائية ، بل أصل من أصولها وركن أساسى لصحتها . وهو يعنى بيان الأدلة الواقعية والقانونية التى بنى علــيها القاضى حكمه ورتب قانون المرافعات فى مادته ١٧٦ البطلان على

---

(١) ملحق مضبطة الجلسة الخمسين بتاريخ٢٦ مارس٢٠٠٠–المرجع السابق –ص٧٤.

تخلــف التســبيب إذ نصت على أن «يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التى بنيت عليها وإلا كانت باطلة» .

«ولا يخفــى ما ينطوى عليه تسبيب الحكم من بث الثقة والطمأنينة فى نفوس المتقاضين فيعرف كل متقاضى على أى أساس صدر الحكم . فإن كــان له على الحكم مأخذ استخدم حقه فى الطعن فيه . وبذلك تتمكن محكمة الدرجــة الثانــية من مراقبة أحكام محاكم الدرجة الأولى ، وتتمكن محكمة الــنقض من مراقبة الاثنين معاً فيما يصدر عنهما من أحكام ضمانا لسلامة تطبــيق القانون وتفسيره ، فضلا عن أن تسبيب الحكم يضمن حيدة القاضى وعدم تحيزه ، كما يحمله على العناية بحكمه»[١] .

مــن ذلك يتضح أهمية التسبيب وضرورة انضباطه بالنسبة للأحكام القضــائية . فهــل تتوافر هذه الأهمية كلها أو بعضها للتوصية التى تصدر عن لجنة التوفيق ؟ .

مــن المؤكد أن التوصية ليست حكما قضائيا ، ولذلك لا تخضع لما يخضع له الأحكام من قواعد وأصول نص عليها القانون . وإنما هى توصية صادرة عن اللجنة للتوفيق فى نزاع معين . والأصل آلا ينبنى التوفيق على اعتــبارات قانونية فقط . وإنما هو وسيلة للتقريب بين وجهات نظر مختلفة للاتفاق على حل يرضى عنه أطراف المنازعة ، وقد لا يحقق لبعضهم ما قد يحققه الحكم القضائى ولكنه ينهى النزاع بتكلفة أقل وفى وقت أقرب . وفى مقابل ذلك قد يتنازل كل طرف عن بعض مطالبه ليحصل على الجزء الآخر. وهو يقدر ذلك وفقا لمصلحته .

---

(١) أحمد السيد صاوى : الوسيط .. المرجع السابق – ص ٧١٨ .

وعلـــى ذلـــك فإن اللجنة عند إصدار توصيتها لا يفترض أنها تتبع الأصـــول القانونية أو المبادئ التى استقرت عليها المحاكم القضائية ، وإلا كانـــت إجـــراء مكـــرراً لا جـــدوى منه . فهى فى الأساس تصدر بناء على موافقة اطرافها على التسوية التى خلصت اللجنة إليها .

ولذلـــك نرى أن تسبيب التوصية أو ذكر ملخص لأسبابها لا جدوى مـــنه ولا ضـــرورة له[1] . فالتوصية لا يمكن الطعن فيها امام جهة أخرى . وقـــبولها أو رفضها متوقف على إرادة طرفى النزاع . ولذلك فإنها تفقد كل قـــيمة إن صـــدرت على خلاف ما يرى أحد طرفى المنازعة مهما بلغت قوة أسبابها القانونية .

وعلـــى ذلك فإن القانون وإن أعرض عن ضرورة تسبيب التوصية عـــند إصـــدارها فإنـــه لم يكن موفقا أيضا عندما ألزم اللجنة بضرورة ذكر اشـــارة موجـــزة لأســـبابها ؛ وذلـــك لتـــناقض ذلك مع منطق التوفيق فى المـــنازعات أو الوســـاطة فى حلها . فيكفى - والحال كذلك - قبول أطراف الـــنزاع بهـــا حـــتى ولـــو كانت تطرح حلاً على خلاف ما أستقر فى أحكام القضـــاء ، أو ما فرضه القانون من حلول . وأطراف المنازعة فى مثل هذه

---

(١) عكـــس ذلـــك راجع : ماجد راغب الحلو : القضاء الإدارى - ٢٠٠٠ - دار منشأة المعـــارف - ص ١٠٠ حيـــث يرى «.. ولتسبيب التوصية أهمية كبيرة إذ أن اطلاع أطـــراف الـــنزاع علـــى أسباب التوصية يمكنهم من اتخاذ موقف منها أو ييسر لهم قـــبولها إذا اقتـــنعوا بهـــا . وينبغى أن تكون هذه الأسباب متفقة مع قواعد القانون واجـــبة التطبيق على النزاع أيا كان مصدرها ، ومع ما أستقرت عليه أحكام المحاكم العليا على وجه الخصوص حتى يعلم أطراف النزاع أنهم لن يحصلوا من القضاء إلا علـــى حكـــم مشابه لمضمون التوصية ، مع إهدار الوقت والنفقات اللازمة للتقاضى بغير جدوى مما يدفعهم إلى قبول التوصية وإنهاء النزاع» .

الحالات لهم مصلحة جدية - يقدرونها بأنفسهم - عند قبول التوصية هروباً من المنازعات القضائية الى تستنفذ الجهد والمال فضلاً عن إطالة مدة التقاضى التى أصبحت سمة مميزة لهذه المنازعات .

المطلب الثانى

الطبيعة القانونية للتوصية

يثور التساؤل حول الطبيعة القانونية للتوصية التى تصدرها لجان التوفيق ، هل تعد عملاً إداريا يخضع لما تخضع له الأعمال الإدارية من أحكام . أم أنها بمثابة عمل قضائى ، أم أن لها طبيعة قانونية خاصة . وهو ما سوف نناقشه فى هذا المطلب عبر ثلاثة فروع كما يلى :

الفرع الأول

الطبيعة القضائية للتوصية

هل تعتبر لجان التوفيق محاكم قضائية ؛ تصدر أحكاماً ؟

هذا ما ذهب إليه البعض[1] وذلك استناداً إلى ما يلى :

١- أن رئيس اللجنة أحد رجال القضاء أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين أو الحاليين فى حالة الضرورة «.. الأمر الذى مؤداه أن المشرع أسبغ الصفة القضائية على عمل اللجنة من ناحية التشكيل والاستقلال» .

---

(١) عبدالرحيم على عبدالرحيم : قانون لجان التوفيق - المرجع السابق - ص ٢١١ .

٢- أن اللجـنة تتقـيد فـى عملها بالضمانات والمبادئ الأساسية للتقاضـى. وفقـا لمـا نـص عليه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ومن هذه الضـمانات الحـيدة والمسـاواة وسـماع أقـوال الخصوم وتحقيق دفاعهم وعلانية الجلسات . وهو أمر يماثل ما تخضع له المحاكمات القضائية .

أن توصـية اللجنة إذا ما حصل الاتفاق عليها من الأطراف كان لها قوة السند التنفيذى ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه . وتكون بذلك منهية للنزاع .

ومـا من شك فى صعوبة التسليم بصحة هذا الرأى ، فلجان التوفيق لا تعتبر محاكم قضائية(١) ، فهى لا تتشكل من عناصر قضائية ، وإنما تشكل من طرفى المنازعة بالإضافة إلى رجل قضاء سابق أو أحد أعضاء الهيئات القضائية السابقين . وفى حالات الضرورة يمكن أن يكون رجل قضاء حالى أو أحـد أعضاء الهيئات القضائية الحاليين . وذلك على التفصيل الذى سبق بيانه .

وهـذا التشـكيل لا يمـاثل تشـكيل المحاكم القضائية ، ولا يتوافر لأعضـائه مـا لأعضاء الهيئات القضائية من حصانات وضمانات استقلال . ولا تلـتزم اللجـنة بمـا تلتزم به المحاكم من إجراءات التقاضى التى نص علـيها قـانون المرافعات ، أو قانون الإثبات أو أى قانون آخر . وإذا كان القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ قد الزم هذه اللجان بالتزام الضمانات الأساسية للتقاضى فى عملها فإن ذلك لا يعنى اكتساب هذه اللجان للصفة القضائية .

---

(١) اسامه أحمد شوقى المليجى : الجوانب الإجرائية فى قانون إنشاء لجان التوفيق فى بعـض المـنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها . بدون تاريخ - وبدون دار نشر - ص ٤٥ .

وأخـــيراً فـــإن اكتساب توصية اللجنة بعد قبولها من أطراف النزاع واعــتمادها من السلطة المختصة لقوة السند التنفيذى توطئة لالتزام السلطة المختصـــة بتنفيذها أمر لا صلة له بتحديد الطبيعة القانونية لهذه التوصية ، بل هو يتعلق بتنفيذ هذه التوصية ولا يؤثر فى طبيعتها . واكتساب التوصية الصادرة عن اللجنة لقوة السند التنفيذى بعد اتفاق أطرافها واعتماد السلطة المختصة أمر طبيعى ومنطقى . وهو ما قرره قانون المرافعات للنتيجة التى ينـــتهى إليها مجلس الصلح كما نظمته المادة ٦٤ من قانون المرافعات رقم ١٣ لســـنة ١٩٦٨ والـــتى تنص على «ويشكل مجلس الصلح المشار إليه برئاســـة أحـــد وكـــلاء النائب العام ، ويعقد جلساته فى مقر محكمة المواد الجزئـــية المختصـــة بـــنظر النزاع ، وعليه أن ينتهى من مهمته فى مدى ثلاثيـــن يوماً لا يجوز مدها إلا باتفاق الطرفين ولمدة لا تجاوز ثلاثين يوماً أخـــرى ، فـــإذا تـــم الصلح فى هذا الأجل ، أعد بذلك محضراً تكون له قوة السندات واجبة التنفيذ ، وإذا لم يتم الصلح فى الأجل المذكور أحال الدعوى إلى المحكمة المختصة لنظرها فى جلسة يحددها» .

وقـــد ذهبـــت محكمة النقض إلى أن الحكم الذى يقضى بالحاق عقد الصـــلح بمحضـــر الجلســـة لا يعتبر حكما قضائيا ولا يخضع لما تخضع له الأحكـــام القضائية من أحكام وفى ذلك تقول «الحكم الذى يقضى بالحاق عقد الصـــلح بمحضـــر الجلسة واثبات محتواه فيه لا يعدو – وعلى ما جرى به قضـــاء هـــذه المحكمة – أن يكون عقدا وليس له حجية الشىء المحكوم به وإن أعطـــى شـــكل الأحكام عند اثباته ولا يجوز الطعن فيه من طرفيه لأن القاضـــى وهو يصدق على الصلح لا يكون قائما بوظيفة الفصل فى خصومة وإنمـــا بســـلطته الولائية وليس بمقتضى سلطته القضائية مما مؤداه أنه لا يسوغ لمحكمة الاستئناف إذا ما طعن على الحكم الصادر بإلحاق عقد الصلح

بمحضـــر الجلســـة وإثبات محتواه فيه وجعله فى قوة السند واجب النفاذ أن تعـرض فـــى حكمها لأى دفع يثيره الطاعن متعلقا بالموضوع أيا كان وجه الرأى فيه» .

الفرع الثانى

الطبيعة الإدارية للتوصية

إذا لـــم تكن لجان التوفيق محاكم قضائية تصدر أحكاماً ، فهل تعتبر لجانا إدارية ذات اختصاص قضائى ؟ .

يمـــنح المشـــرع بعـــض الهيـــئات الإداريـــة اختصاصاً قضائياً فى موضـــوعات معيـــنة لاعتـــبارات يقدرها ترجع فى الأساس إلى رغبته فى ســـرعة الفصل فى هذه المنازعات أو لطبيعتها الفنية ، وتسمى هذه اللجان باللجـــان الإداريـــة ذات الاختصـــاص القضـــائى . والأمثلة كثيرة على هذه الهيـــئات فـــى التشريع المصرى للجنة تسوية الديون العقارية ولجان الترع والجسور ولجان الرى والصرف وغيرها كثير[١] .

وعلـــى الـــرغم من أن محكمة القضاء الإدارى منذ بواكير أحكامها تتبنى المعيار الشكلى فى تحديد طبيعة هذه اللجان حيث قضت «لجنة الترع والجسور بحكم تشكيلها .. لجنة إدارية وكل إليها المشرع الفصل فى بعض المـــنازعات فهـــى لا تعدو أن تكون هيئة إدارية ذات اختصاص قضائى ولا يغير من هذا النظر أن يكون ما تفصل فيه ذا طبيعة جنائية أو أن له مظهراً

---

(١) بدرخـــان عبدالحكـــيم ابراهـــيم : المعيار المميز للعمل القضائى – رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٨٤ – ص ٤١٢ .

عقابيا بمقتضى أحكام القانون العام»[١] . ولذلك فإن القرارات التى تصدرها هـذه الهيـئات تعتبر قرارات إدارية تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإدارى حسب الإجراءات التى نص عليها القانون .

ويتضـح ممـا سبق صعوبة تكييف لجان التوفيق ، باعتبارها لجانا إداريـة ذات اختصـاص قضائى وذلك راجع إلى تشكيل هذه اللجان ، وآلية العمـل بهـا . فهى لجان تتشكل من أطراف النزاع بالإضافة إلى رئيسها ، فضـلاً عن أنها تختص أساساً بالتوفيق بين الطرفين وذلك لإيجاد تفاهم بين طرفـيها يـؤدى إلى تسوية ودية بينهما[٢] ، ولذلك فإن هذه اللجان – على عكـس اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائى غير مخولة سلطة الفصل فى الخصومة القائمة بين الأطراف، فهى لا تستطيع ذلك وغير مؤهلة لذلك.

ويترتـب علـى ما سبق أن التوصية التى تصدرها اللجنة لا تعتبر قـراراً إدارياً يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام . فلا يجوز الطعن فيها أو سحبها .

الفرع الثالث

توصية اللجنة اقتراح بتسوية المنازعة وديا

فلجان التوفيق ، هى فى حقيقتها تقوم بدور توفيقى كما هو واضح مـن تسـميتها . ويتوج عملها بصدور توصية لا تخرج عن كونها اقتراحاً بفض النزاع بين أطرافه على وجه معين .

---

(١) حكـم محكمـة القضـاء الإدارى فى الدعوى رقم٣٢٤ لسنة ٢ق بتاريخ ٢٩/٣/١٩٤٩ . المجموعة س٣ ص ١٨ .

(٢) أسامه أحمد شوقى المليجى : الجوانب الإجرائية – المرجع السابق – ص ٥٢ .

وفـــى هـــذه العملـــية لـــيس بضـــرورى أن تصدر التوصية تطبيقا لنصوص قانونية أو سيراً على نهج قضائى . وإنما تأتى فى حقيقتها تتويجاً لعملـــية وساطة يقوم بها رئيس اللجنة لاقناع طرفى النزاع بالاستجابة لحل وســـط ينـــتهى به النزاع عند هذا الحد . وترتيبا على ذلك فإن هذا الاقتراح بتســـوية الـــنزاع لا يقبل الطعن فيه كما هو الشأن فى الأحكام القضائية أو القرارات الإدارية .

فتنفـــيذ هذه التوصية يتوقف على إرادة طرفى النزاع فإن لم يقبلها أحدهمـــا أو كلاهما فإنها تصبح كأن لم تكن . ولذوى الشأن فى هذه الحالة اللجوء إلى المحكمة المختصة .

المبحث الثانى

تنفيذ التوصية

ومدى فاعليتها فى حسم النزاع

لا يكفـــى أن تصـــدر اللجنة توصيتها فى النزاع حتى تصبح صالحة للتنفيذ . وإنما يستلزم القانون فى المادة التاسعة منه إجراءات أخرى لتنفيذ هـــذه التوصية ، وذلك بنصها على أن «.. وتعرض التوصية – خلال سبعة أيـــام مـــن تـــاريخ صـــدورها – على السلطة المختصة والطرف الآخر فى الـــنزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة ، وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق علـــيه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ، ويبلغ إلى السلطة المختصة» .

وحــددت المــادة العاشــرة من القانون الآثار التى تترتب على عدم قــبول أحد الأطراف للتوصية وذلك بنصها على أن «إذا لم يقبل أحد طرفى الــنزاع توصــية اللجنة خلال المدة المشار إليها فى المادة التاسعة من هذا القانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدى الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الــرفض ... يكــون لكل من طرفى النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة ... ويتولى قلم كتاب المحكمة التى ترفع إليها الدعوى عن ذات النزاع ضم ملف التوفيق إلى أوراق الدعوى» .

وإذا كانــت هذه هى الشروط والإجراءات التى حددها القانون لتنفيذ التوصــيات الصــادرة عن لجان التوفيق ، فإن الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ والصــادر عــن وزارتى المالية والتنمية الإدارية بعنوان «المبادئ الحاكمــة لتنفيذ توصيات لجان التوفيق فى المنازعات التى تكون الوزارات والأشــخاص الاعتــبارية العامة طرفا فيه» . قد أضاف شروطاً أخرى غير تلك التى نص عليها القانون ، وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى :

المطلب الأول : شروط تنفيذ التوصية فى القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ .

المطلب الثانى : أثــر صــدور الكتــاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ على تنفيذ التوصية .

وذلك على الوجه التالى :

المطلب الأول

تنفيذ التوصية

يرتــبط تنفــيذ التوصــية من عدمه بموقف طرفى النزاع منها ، إذ يــتوقف ذلك على موافقتهما عليها فضلاً عن ضرورة اعتمادها من السلطة الإداريــة المختصــة . وهو ما سوف نتناوله فى فرعين : الأول : نبين فيه

موقـف طـرفى المـنازعة من التوصية . ثم فى فرع ثانى : نبين اكتساب التوصية لقوة السند التنفيذى . وذلك كما يلى :

الفرع الأول

موقف طرفى المنازعة من التوصية

لا يعـنى صـدور التوصية من اللجنة فيما يعرض عليها من نزاع نهايـة المطـاف نحـو تسوية هذا النزاع . وإنما استلزم القانون فى مادته التاسـعة ضـرورة عـرض هذه التوصية على السلطة المختصة لاعتمادها وكذلـك علـى الطرف الآخر فى النزاع لقبولها كتابة خلال أجل معين . فإذا رفضـها أحد الأطراف ، فإن النزاع يعود إلى نقطة الصفر . ولأطرافه ولوج الطريق القضائى .

وعلـى ذلـك فإنه بداءة يجب عرض التوصية الصادرة من اللجنة على الجهة الإدارية المختصة لاعتمادها . وكذلك يجب عرضها على الطرف الآخـر فـى النزاع . وعرض التوصية يجب أن يكون فى وقت معين ، كما يجب أن يكون بكيفية معينة . ويترتب عليه بطبيعة الحال آثار محددة فيجب أن يـتم فـى خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . وحسب ما نصت عليه المادة العاشرة من قرار وزير العدل رقم ٤٢١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتنظيم العمل فـى لجـان التوفيق فى المنازعات ، وأماناتها الفنية على أن «تقوم الأمانة الفنـية بعـرض مـا تصـدره اللجنة من توصيات وأسبابها ، على طرفى المـنازعة – فـور إصدار التوصية بحيث لا يجاوز ميعاد العرض بأية حال خـلال سـبعة أيام من تاريخ صدورها ، وتتلقى الأمانة المذكورة ما ينتهى

إلـــيه الطرفان من قبول التوصية ، واعتمادها من السلطة الإدارية المختصة أو رفضها . ويتم التأشير بذلك فى جدول قيد الطلبات» .

أمـــا عـــن كيفية العرض ، فيجب أن يتم عرض التوصية ، وما هو مرفق بها من موجز لأسبابها حتى تستطيع الجهة الإدارية أن تتبين موقفها مـــن التوصـــية سواء بقبولها أو برفضها . وعلى ذلك لا يجوز أن تعرض التوصية دون موجز أسبابها .

وبتمام العرض على الجهة الإدارية المختصة أو على الطرف الآخر فـــى النزاع ، فلكل منهما أن يرفض هذه التوصية أو يقبلها . وفى كل حالة رتب القانون أحكاماً مختلفة بطبيعة الحال .

وعلـــى ذلك ؛ فإن موقف طرفى المنازعة من التوصية بعد إصدارها إما أن يكون قبول التوصية ، أو رفضها . وفى كل حالة يختلف الحكم .

أولا : قبول الأطراف للتوصية :

بعد أن تصدر اللجنة توصيتها يجب أن تعرض على السلطة الإدارية المختصة لاعتمادها . وعلى الطرف الآخر فى النزاع لقبولها . ويستوى فى ذلـــك أن تكون التوصية صادرة من اللجنة بالأغلبية أو بالإجماع . ففى كلتا الحالتيـــن يجـــب اعتمادها من السلطة المختصة وموافقة الطرف الآخر فى الـــنزاع علـــيها ، وهـــو أمـــر يصعب فهمه . فإذا كان هناك مبرر لعرض التوصـــية علـــى طـــرف المنازعة الذى لم يوافق على التوصية لعله يراجع

موقفــه ويوافق عليها . فإن إعادة عرضها على الطرف الذى سبق ووافق عليها يصبح أمراً غير مبرر[١] .

وعلـــى ذلك فإنه من المتصور ، وحسب سياق نص المادة التاسعة أن الجهـــة الإداريـــة المختصة تستطيع أن ترفض التوصية حتى وإن سبق وقـــبلها مندوبها فى اللجنة . ونفس الأمر بالنسبة للطرف الآخر فى النزاع فهـــو يســـتطيع أن يرفض التوصية – حين العرض عليه – على الرغم من ســـبق قـــبولـــه لهـــا «.. وتعـــرض التوصية – خلال سبعة ايام من تاريخ صـــدورها – علـــى الســـلطة المختصـــة والطـــرف الآخر فى النزاع ، فإذا اعـــتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يومـــاً التالـــية لحصـــول العرض قررت اللجنة اثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه» .

ولقد كانت المناقشات التى صاحبت إصدار القانون سواء فى مجلس الشـــعب أو الشـــورى تتجه إلى ضرورة التزام جهة الإدارة بالتوصية التى تصـــدرها لجـــان التوفيق ، وذلك حتى يتوافر لهذا النظام فاعليته . ذلك أنه حســـب ما يرى البعض ، «فإن الناظر لواقع المعوقات أمام سير العدالة فى مصـــر يجد أنه بالنسبة للقضاء الإدارىفإن مسلك الجهة الإدارية هو السبب فـــى تعطـــيل حصـــول المواطنين على حقوقهم . فالجهة الإدارية هى التى

---

(١) وبـــرر الـــبعض ذلك «أن العرض يعد دائما أمراً ضرورياً بالنسبة للسلطة المختصة التى يحضر باللجنة ممثليها الذى قد يرفض التوصية إلا أنه عند عرض الأمر على الســـلطة المختصـــة الـــتابع لها فقد ترى قبول التوصية واعتمادها» أسامه أحمد شوقى المليجى : الجوانب الإجرائية – المرجع السابق – ص ٩٥ .

تتعنــت فى عدم تنفيذ الأحكام القضائية والفتاوى الصادرة لصالح المواطنين وهى التى تهمل الآراء القانونية المقدمة لها إذا كانت تخالف رأيها»[١] .

علــى أن الحكومــة رفضــت ذلك ، وهو ما قرره وزير العدل حين تقديمــه لمشروع القانون فى مجلس الشعب . وأستند إلى أساسين : **يتمثل الأول** : فــى أن ذلك يتنافى مع منطق التوفيق ذاته والذى يهدف القانون إلى تبنــيه . إذ يقتضــى هــذا النظام إصدار توصية فى النزاع لا تعتبر منهية للخصومة ولا يجوز تنفيذها إلا بقبولها من أطراف النزاع بما فى ذلك جهة الإدارة .

أما الأساس الثانى : فهو عدم دستورية هذا الاتجاه ، إذ أنه يحمل بيــن طــياته عــدم المساواة بين جهة الإدارة والطرف الآخر فى النزاع ، وفضــلاً عن ذلك فإن جعل التوصية التى تصدرها اللجنة ملزمة للإدارة غير دســتورى لإخلاله بحق اللجوء إلى القاضى الطبيعى وهو ما قررته المحكمة الدســتورية العلــيا فــى حكمها فى القضية رقم ٩ لسنة ١٦ق الصادر فى ١٩٩٥/٨/٥ والسابق الإشارة إليه .

وفى الحقيقة أن ما ذهبت إليه الحكومة محل نظر ؛ لأن جهة الإدارة ليست سواء مع الأفراد ويتضح ذلك بصورة جلية فى علاقات القانون العام. فقــد تتميز الإدارة بسلطات وامتيازات فى مواجهة الأفراد ، ولا يعد ذلك أبداً خرقاً لمبدأ المساواة مادام تبرره المصلحة العامة . وفى المقابل أيضا ، فإن الإدارة قــد تــتحمل بالــتزامات تفوق ما يتحمله الأشخاص العاديين إذا ما باشروا ذات العلاقة القانونية .

---

(١) محمــد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة – حتى بداية القرن ٢١ – ٢٠٠١ – ص ٧٧٤ .

وعلـــى ذلـــك فـــإن التزام جهة الإدارة بنتيجة التوفيق إذا ما قبلها الطـــرف الآخـــر فى النزاع لا يخل بمبدأ المساواة بين جهة الإدارة والطرف الأخر فى النزاع .

فقـــد كان تحقيقا لأهداف القانون من إقامة عدالة ناجزة وسريعة ، يحصل فيها الطرف الآخر فى النزاع على حقوقه فى مدة قصيرة . ضرورة الـــتزام جهـــة الإدارة التوصية التى تصدرها اللجنة . فالمفترض أن الإدارة خصـــم شريف فى الدعوى ، عليها آلا تطيل من أمد النزاع بلا مبرر . على أن العكـــس هو الذى يحدث ، فالإدارة هى التى تحاول بقدر الإمكان مد أمد الـــنزاع ، وتعطـــيل تنفـــيذ الأحكام القضائية والتحايل عليها . وقد كان فى الـــزامها بضـــرورة تنفـــيذ توصية لجان التوفيق إذا قبلها الطرف الأخر فى المـــنازعة مـــا يحـــد مـــن ذلك ، ويؤدى بالإدارة إلى حسن تطبيق القانون وتطبيق القواعد المستقرة فى القضاء على المنازعات التى تستجد لديها .

ويجـــب أن يكون اعتماد السلطة المختصة للتوصية ، وقبول الطرف الآخـــر فى النزاع كتابة ، وأن يتم ذلك فى خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض .

ويـــثور التســـاؤل هـــنا حول حساب مدة الخمسة عشر يوماً ؟ هل ترتـــبط بحـــدوث العرض أم تحسب بعد انتهاء السبعة أيام المخصصة لهذا العـــرض ؟ . نـــرى أنه يجب أن تحسب بعد انتهاء السبعة أيام المخصصة للعـــرض . وبذلك يكون أمام السلطة المختصة بالاعتماد والطرف الأخر فى الـــنزاع ٢١ يومـــاً من يوم صدور التوصية . وهى مدة كافية لكى يبدى كل طرف رأيه فى التوصية .

ويترتب على اعتماد السلطة الإدارية المختصة وقبول الطرف الآخر فـــى الـــنزاع للتوصـــية كتابة ، ضرورة اتخاذ الإجراءات التى نص عليها القانون نحو تنفيذ هذه التوصية .

علـــى أنـــه يثور التساؤل هنا عن امتناع السلطة الإدارية عن إبداء رأيها بقبول التوصية أو رفضها ، أى ماذا لو سكتت ولم تبد رأيا ؟ .

نـرى أنـه يجـب الـتفرقة بـين فرضـين : الأول يتمثل فى رفض الطرف الأخـــر فـــى النزاع للتوصية ، وفى هذه الحالة فإن قبول الإدارة أو رفضها للتوصية لن يضيف جديداً .

أمـــا إذا كان الطرف الأخر فى النزاع قد قبل التوصية الصادرة عن اللجنة ، فإنه يصبح له مصلحة فى افصاح الإدارة عن موقفها من التوصية فـــى الوقـــت الذى حدده القانون . ونرى فى هذه الحالة أنه يجوز له الطعن فـــى قـــرار الإدارة الســـلبى بعدم قبول التوصية ، ويكون ذلك أمام القضاء الإدارى وفقا للقواعد والإجراءات المحددة للطعن فى القرارات الإدارية .

ثانيا : **رفض التوصية** :

إذا تـــم عرض التوصية فى الموعد الذى حدده القانون على السلطة المختصـــة لاعتمادها أو على الطرف الآخر فى النزاع ، ورفضها أحدهما ، فـــإن التوصـــية تعتبر كأن لم تكن . وتعود المنازعة بين طرفيها إلى نقطة الصفر . ويجوز لطرفيها اللجوء إلى القضاء . وهى عودة إلى الأصل .

ويقوم مقام رفض أحد طرفى النزاع – خلال مدة العرض والقبول – انقضـــاء هـــذه المـــدة دون أن يـــبدى الطرفان أو أحدهما رأيه بالقبول أو الـــرفض. وهـــو ما نصت عليه المادة العاشرة من القانون «إذا لم يقبل أحد

طــرفى النزاع توصية اللجنة خلال المدة المشار إليها فى المادة التاسعة من هــذا القــانون أو انقضت هذه المدة دون أن يبدى الطرفان أو أحدهما رأيه بالقــبول أو الــرفض .. يكــون لكل من طرفى النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة ..» .

ويترتــب علــى رفــض أحد أطراف المنازعة للتوصية ، أن تعتبر التوصــية كــأن لم تكن ، ويحق لأى طرف من طرفى المنازعة اللجوء إلى المحكمة المختصة .

ونصــت المادة العاشرة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فى فقرتها الأخــيرة علــى أن «يتولى قلم كتاب المحكمة التى ترفع إليها الدعوى عن ذات النزاع ضم ملف التوفيق إلى أوراق الدعوى» .

وقــد رأى البعض بحق أن ذلك يخالف «مبدأ المساواة بين الخصوم أمــام القضــاء ، وهــو مبدأ دستورى . ذلك أن أحد الطرفين سيكون أمام القضــاء مزوداً بتوصية فى الدعوى صادرة من رجل قضاء سابق أو حالى أعلــى مرتــبة ممن ينظر الدعوى ، ولهذا الرأى وزنه الذى يوضع فى كفة أحد الطرفين ، فيخل بميزان العدالة ذى الكفتين المتوازنتين»[1] .

ولذلــك كــان يجدر بالقانون أن يجعل من فشل اتفاق الأطراف على التوصــية انهــاء لكــل ما يتعلق بهذه المرحلة ليعود أطراف المنازعة إلى حقهــم الطبــيعى فــى ممارســة حق التقاضى دون تأثر بما اتجهت نحوه المراحل السابقة لا سيما وأن مبدأ التوفيق فى المنازعات يقوم على أساس الوســاطة بيــن الطرفين وهو قد يحقق ذلك دون الاستناد على الاعتبارات القانونية المحضة. وذلك بخلاف الفصل فى المنازعات التى يتولاها القضاء.

---

(١) فتحى والى : الوسيط .. المرجع السابق – ص ١٠٥٠ .

الفرع الثانى

اكتساب التوصية لقوة السند التنفيذى

مـن الثابـت أنه لا تنفيذ جبرى بدون سند تنفيذى . ذلك بأن السند التنفيذى هو الوسيلة الوحيدة التى تؤكد أن حق الدائن محقق الوجود ولذلك يقتضـى الأمـر ضـرورة اقتضـاءه جبرا . والسندات التنفيذية واردة فى القـانون علـى سـبيل الحصر وهو ما حددته المادة ٢٨٠ «...... الأحكام والأوامر والمحررات الموثقة ومحاضر الصلح التى تصدق عليها المحاكم أو مجـالس الصـلح ، والأوراق الأخـرى التى يعطيها القانون هذه الصفة» ، وعلى ذلك فإن السندات التنفيذية لا يجوز الإضافة إليها عن طريق الاجتهاد أو القياس كما لا يجوز الاتفاق بين ذوى الشأن على إضفاء الصفة التنفيذية على أى محرر وتلك مسألة تتعلق بالنظام العام [١] .

والسـند التنفـيذى يعتـبر مفترضاً كافياً للتنفيذ ، متى توافر لـه مقوماتـه الشـكلية والموضـوعية ، ولـم تثر بشأنه عقبة قانونية تؤجل التنفيذ[٢] .

ووفقـا لـنص المادة التاسعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ فإنه «فـى حالـة اعتماد السلطة الإدارية المختصة للتوصية الصادرة عن اللجنة وقـبول الطرف الآخر لها فإن اللجنة تثبت ذلك فى محضر ويلحق بمحضر

---

(١) عاشور مبروك : التنفيذ الجبرى فى قانون دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة مقارنة - ١٩٩٦ - ص ٨٣ .

(٢) محمـد عـبدالخالق عمـر : مبادىء التنفيذ الجبرى ، الطبعة الثالثة - دار النهضة العربية ١٩٧٧ ، ص ١٠٦ .

التوصـــية الأصـــلى وتكون له قوة السند التنفيذى . توطئة لتنفيذه كما تنفذ الســـندات التنفيذية . «فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كـــتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض قررت اللجنة اثبات مـــا تـــم الاتفـــاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ، ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه» .

وعلـــى ذلك فإنه وباكتساب التوصية لقوة السند التنفيذى ، تكتسب الحجـــية شأنها شأن الأحكام القضائية سواء بسواء(١) . ويعنى ذلك بطبيعة الحال خروج النزاع عن ولاية اللجنة حتى ولو لم تنقض مدة الستين يوماً . فيمتـــنع عليها أن تعدل فيها أو تعدل عنها . كما أن التوصية فى هذه الحالة منهية للنزاع ، ولا يجوز بسطه مرة أخرى أمام أى جهة قضائية أو إدارية.

وفـــى مناقشـــة مشـــروع القـــانون فى مجلس الشورى انتهى رأى المجلـــس إلى إضافة فقرة جديدة تربط بين حجية القرار (التوصية) الصادر عـــن اللجـــنة . وبين تنفيذها وجرت كما يلى «يترتب على تنفيذ السلطة المختصة لقرار اللجنة عدم جواز قبول الدعوى من الطرفين بالنسبة إلى كل موضوع فصل فيه القرار (التوصية) .

وهـــو اتجـــاه غير صحيح ، فثبوت الحجية للتوصية لا يرتبط بتنفيذ هـــذه التوصـــيات وهو أمر أيضا يسرى على الأحكام القضائية الصادرة عن المحـــاكم ، إذ اكتســـابها الحجـــية أمر مختلف تماما عن تنفيذها . وعندما عرض المشروع على مجلس الشعب خلت المادة من هذه الإضافة .

---

(١) على أن ذلك لا يعنى أن هذه التوصية تحوز قوة الأمر المقضى شأنها شأن الأحكام القضائية .

واكتساب التوصية للحجية عند اتفاق اطراف النزاع عليها ، هو ما تقــرره المحكمة الدستورية العليا فى حكمها بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ فى معــرض التفرقة بين التحكيم والتسوية الودية «.. كما يخرج التحكيم كذلك عــن مهام التوفيق بين وجهات نظر يعارض بعضها البعض ، إذ هو تسوية وديــة لا تحــوز التوصــية الصادرة فى شأنها قوة الأمر المقضى بل يكون معلقــا إنفاذهــا علــى قــبول أطــرافها فلا تتقيد بها إلا بشرط انضمامها إليها ..»[١] .

ويترتــب على اكتساب التوصية للحجية – بقبول أطراف النزاع لها – وفقا للإجراءات التى حددها القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ :

أولا : خــروج الــنزاع عن ولاية اللجنة ، فلا تستطيع أن تعيد النظر فيه مرة أخرى كما لا يجوز لها أن تغير أو تعدل فى التوصية .

ثانيا : صــلاحية التوصــية للتنفــيذ وفقــا للإجراءات التى يحددها قانون المرافعات .

ثالثا : انقضــاء الخصومة . فلا يجوز لأى من أطرافها طرحها مرة أخرى أمام القضاء . فقبول التوصية من طرفيها ينهى النزاع تماماً .

---

(١) حكــم المحكمــة الدستورية العليا بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٩٤ فى الدعوى رقم ١٣ لسنة ١٥ دستورية – الجريدة الرسمية – العدد الثانى فى ١٩٩٥/١/١٣ .

المطلب الثانى

تنفيذ التوصية

وتعقيدات الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١

صــدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المــنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها . لتحقيق هدف أساسى يتمثل فى تخفيف العبء عن المحاكم ، والمساهمة فى تحقــيق عدالــة ســريعة وناجزة تستقر بها الحقوق ويستقيم معها ميزان العــدل، وهو ما يؤدى بالضرورة أن تتفرغ المحاكم للقضايا الكبيرة والأكثر تعقيداً .

وعلـــى الــرغم من المآخذ الكثيرة التى تؤخذ على القانون – والتى سبق أن بيناها فى أكثر من موضع – إلا أن الاتجاه نحو تسوية المنازعات ودياً أو عن طريق التوفيق – وهو ما سعى إليه القانون – أمر لا يخلو من فائدة ، ويبقى تصويب التجربة وتطويرها أمر وارد .

على أن الحكومة لم تشأ أن تصبر على هذه التجربة – رغم عيوبها – لكــى تثمر ، وأرادت أن تؤكد ما ذهب إليه البعض من أن «مسلك الجهة الإداريـــة هـــو الســبب فى تعطيل حصول المواطنين على حقوقهم فالجهة الإداريـــة هى التى تتعنت فى عدم تنفيذ الأحكام القضائية والفتاوى الصادرة لصــالح المواطنين»[١] . وفى هذا الإطار صدر الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ ليضــع قــيوداً وشروطاً لتنفيذ التوصية تخالف نصوص القانون . وتؤدى عند الالتزام بها إلى افراغ القانون من مضمونه وعجزه عن تحقيق

---

(١) محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء ، المرجع السابق – ص ٧٧٤ .

أهدافــه . وســوف نبحــث مــا استحدثه الكتاب الدورى من حيث مبررات إصــداره ، ومــن حيــث مــا أضافه من شروط وقيود لإصدار التوصية أو تنفيذها . ثم نبين طبيعة هذا الكتاب . وذلك كما يلى :

أولا : **مبررات إصدار الكتاب الدورى** :

ساقت الحكومة بعض المبررات التى أدت إلى إصدار الكتاب الدورى رقــم ٥ لسنة ٢٠٠١ بشأن المبادئ الحاكمة لتنفيذ توصيات لجان التوفيق فــى المــنازعات الــتى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفا فيها. وذلك كما يلى :

١- صــدور بعض التوصيات عن لجان التوفيق فى المنازعات دون مــراعاة للمبادئ والإجراءات التى تحكم إصدارها . وهو أمر لم يثبت ، ولم تدلــل علــيه الحكومــة . ثم إن القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ لم يقيد اللجنة بإجــراءات معيــنة لإصــدار التوصــية بخــلاف ضرورة الالتزام بالمبادئ الأساســية للتقاضــى علــى الوجــه الذى سبق وبيناه . ولذلك فإن إدعاء الحكومة تنقصه البينة .

٢- تضــمن التوصــيات التى صدرت عن لجان التوفيق ما يخالف المــبادئ المســتقرة التى تحكم شئون العاملين المالية والوظيفية وعلاقتهم بالإدارة مما يهدد وحدة المعاملة بين العاملين بالجهاز الإدارى للدولة .

وهو أمر مردود من ناحيتين : **فمــن ناحــية أولى** : تستطيع الإدارة أن ترفض التوصية سواء عن طريق ممثلها فى اللجنة ، أو عند اعتمادها حتى ولو سبق لممثلها الموافقة عليها . ومن ثم يبقى اعتراض الإدارة غير قائم على أساس سليم .

ومن ناحية ثانية : فـإن فكرة التوفيق فى المنازعات تقتضى دائما التقريـب بيـن وجهات النظر ، وفى سبيل بلوغ التسوية للمنازعة قد ترى اللجـنة عدم الالتزام بالمبادئ المستقرة فى أحكام القضاء ، وهو أمر يتفق مع فكرة التوفيق .

٣- ارتـباط تنفـيذ هذه التوصيات بترتيب أعباء مالية غير متوقعة علـى الموازنة العامة للدولة . وهو مبرر غير منطقى وغير مقبول ؛ إذ لو قـبل ذلـك لكـان مـبرراً عامـاً يمنع الإدارة من تنفيذ الأحكام القضائية . فالتوصـيات الـتى تعـيد الحقـوق إلى أصحابها يجب تنفيذها ، ولا يجوز الالتفاف عليها بأسباب واهية .

ثانيا : **شروط جديدة لتنفيذ التوصية أضافها الكتاب الدورى** :

أضـاف الكتاب الدورى رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ والذى أصدرته وزارتا التنمـية الإداريـة والمالية شروطاً إضافية لتنفيذ توصيات لجان التوفيق ، وهـى شـروط لا تـتوافق مع نصوص القانون ، فضلا عن أنها تؤدى فى الـنهاية إلـى صـعوبة تنفـيذ هذه التوصيات . وسوف نلقى الضوء على الشروط التى استحدثها الكتاب الدورى واثرها على تنفيذ التوصية .

١- ضـرورة اتفاق التوصية مع المبادئ الحاكمة لعلاقة الموظفين المالية والوظيفية بالإدارة التى يصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

ويترتـب علـى هـذا الشرط تقييد سلطة لجان التوفيق فى إصدار التوصـية بحيـث يجـب علـيها ضرورة اتباع المبادئ التى أقرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وهو جهة إدارية . فكأن هذه اللجان أصبح واجب علـيها أن تصدر التوصيات على الوجه الذى تريده الإدارة . وإلا كانت هذه التوصية غير مقبولة ومن ثم غير قابلة للتنفيذ .

ولـــنا أن نتساءل إذا كانت هذه المبادئ تقدم الحلول للمشكلات التى تنشـــأ بيـــن الحكومـــة وموظفيها فلماذا لم تتبع الإدارة هذه القواعد فى حل المشـــكلات ؟ وتوفـــر الوقت والجهد الذى يبذله الموظف حتى يحصل على حقه من خلال اللجوء إلى لجان التوفيق أو القضاء .

ومـــا من شك فى أن تقييد سلطة اللجنة باتباع هذه القواعد يخالف نصـــوص القـــانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ من حيث أن هذه النصوص لم تقيد عمـــل اللجنة باتباع قواعد معينة ولم تلزمها حتى بما سبق وأستقرت عليه أحكام القضاء . لأن ذلك يتناقض مع فكرة التوفيق فى المنازعات .

٢- صـــدور التوصـــية بالإجمـــاع : اشترط الكتاب الدورى لاعتماد التوصـــية من السلطة المختصة أن تصدر بالإجماع . ولذلك فإنه سد الباب أمام هذه السلطة لمراجعة موقف ممثليها فى اللجنة إن سبق ورفض التوصية .

٣- موافقـــة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية على التوصيات التى ترتب أعباء مالية جديدة .

وهـــذا شـــرط أخر أضافه الكتاب الدورى ، ولم ينص عليه القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ .

فـــتأتى خطورة هذا الشرط – من أن جل المنازعات التى تختص بها اللجان ترتب أعباء مالية جديدة على الإدارة غير واردة فى الموازنة . وهى تـــتعلق أساســـاً بحقوق مالية للموظفين . ومن هنا سوف تتوقف تنفيذ هذه التوصيات على موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ووزارة المالية . ولـــيس بخاف صعوبة الحصول على هذه الموافقة . مما يؤدى إلى صعوبة تنفيذ مثل هذه التوصيات .

٤- استناد التوصية إلى أسانيد قانونية ، وتأسيسها على أسباب ومبررات موضوعية ومنطقية مع ذكر لتلك الأسانيد والمبررات الموضوعية . سبق أن بينا أن المادة التاسعة من القانون ٧ لسنة ٢٠٠٠ تشترط أن ترفق اللجنة بتوصياتها إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها . وقد رأينا أن عزوف القانون عن تسبيب التوصية إلى ذكر موجز لأسبابها أمر يتفق مع هدف القانون فى تحقيق التوفيق بين طرفى المنازعة . وهو الأمر الذى خالفه الكتاب الدورى باشتراطه ضرورة تسبيب التوصية وذكر الأسانيد القانونية وتأسيسها على مبررات وأسباب موضوعية ومنطقية . وهو ما يخالف نص المادة التاسعة من القانون .

يتضح مما سبق ، أن الحكومة أرادت بهذه الشروط أن تمتنع عن تنفيذ توصيات هذه اللجان ، بعد أن كانت بعض الإدارات الحكومية بدأت تستجيب لتعليمات رئيس الوزراء ووزير العدل التى كانت دائما تدعو إدارات الحكومة للالتزام بتنفيذ التوصيات الصادرة عن لجان التوفيق ، انجاحاً للتجربة .

وبهذه الشروط الجديدة ، يصعب تنفيذ التوصيات الصادرة عن لجان التوفيق[1] . ويصبح معه التنظيم القانونى الوارد فى القانون

---

(١) وإحكاماً للحصار الذى يفرضه الكتاب الدورى على تنفيذ التوصيات التى تصدر من لجان التوفيق ، أراد مصدراه أن يمتد آثاره للتوصيات التى سبق واعتمدتها السلطة المختصة فنص هذا الكتاب فى البند الرابع منه على أنه «بالنسبة للتوصيات التى سبق وأن اعتمدتها السلطة المختصة لأى من الأسباب – دون مراعاة للقواعد ... على السلطة المختصة تكليف ممثليها فى اللجنة بعدم التوقيع على المحضر المشار إليه فى البند رقم ٥ (أى المحضر الذى يكون له قوة السند التنفيذى وفقا للمادة التاسعة من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠) ونص البند ٥==

رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بلا فائدة ، بل يضع حلقة جديدة من حلقات إطالة أمد التقاضى ، وزيادة أعبائها بلا مبرر . وتصبح التكلفة العالية التى يتكلفها تنفيذ هذا القانون مغرماً للخزانة العامة وهدراً للمال العام بلا مبرر وبلا طائل .

ثالثا : الطبيعة القانونية للكتاب الدورى :

صدر الكتاب الدورى فى صورة تعليمات أو منشورات داخلية يحمل فى طياته تعليمات إدارية لموظفى الحكومة بخصوص تنفيذ التوصيات الصادرة عن لجان التوفيق ومن المعلوم أن المنشورات أو الإجراءات الداخلية[1] التى تصدرها الإدارة وتوجهها إلى موظفيها إن هى إلا تعليمات وارشادات أو نصائح تتعلق بتنفيذ القانون أو تفسير نصوصه وتوحيد تطبيقه على الخاضعين لأحكامه . وهى تتميز بأنها لا تنتج أثرا قانونيا يمس المراكز القانونية للأفراد وهى فى ذلك تختلف عن القرارات الإدارية التى تحدث هذه الآثار . ولذلك فهى لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء وهو الأمر الذى استقر عليه القضاء .

== من الكتاب الدورى على ما يلى : ويكون للسلطة المختصة إذا كانت قد سبق لها الموافقة على التوصية قبل أن تأخذ قوة السند التنفيذى على النحو السابق ثم استبان لها مخالفة ما جاء بالتوصية لأحكام القانون والمبادئ المستقرة . أو تبين لها عدم ورود موافقات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية على تدبير الاعتمادات المالية فإن لها أن تطلب من ممثليها فى اللجنة عدم التوقيع على المحضر الذى له قوة السند التنفيذى حتى لا يترتب على نفاذ هذه التوصية ترتيب آثار مالية غير مستحقة . وبما يحقق الحفاظ على المال العام . تأكيداً لوحدة المعاملة أمام القاعدة القانونية الواحدة» .

(١) فى ذلك راجع : رأفت فوده : عناصر وجود القرار الإدارى – دراسة مقارنة – ١٩٩٩ – دار النهضة العربية – ص ٤٠٠ .

وفـــى ضـــوء ذلـــك لنا أن نتساءل عن طبيعة الكتاب الدورى . هل يعتـــبر مـــن المنشـــورات أو الإجراءات الإدارية الداخلية التى لا ترقى إلى احداث أثار قانونية تغير أو تعدل فى المراكز القانونية للأفراد ؟ .

مـــن استعراضنا لأحكام الكتاب الدورى يتبين لنا أنه لم يقتصر أبداً على مجرد الإجراءات الداخلية أو التنفيذية أو المنشورات الإدارية . بل إنه تضـــمن تعديـــلاً للقانون بإضافة شروط جديدة لتنفيذ التوصية وقبولها من جهـــة الإدارة . كـــأن تصدر بإجماع آراء اللجنة ، فضلا عن تقييد تنفيذها بموافقـــة الجهـــاز المركزى للتنظيم والإدارة إن كانت التوصية ترتب أعباء مالـــية علـــى الدولة . فضلا عن تطلب تسبيب التوصية وضرورة صدورها وفقا لما استقر عليه القضاء الإدارى . وهى شروط تخالف نصوص القانون مخالفـــة صريحة فى أكثر من موضع كما أنها تتناقض ومنطق القانون الذى حـــرص أن تكون مهمة اللجنة تتعلق بالتوفيق والوساطة وليس بالفصل فى المـــنازعات . الأمر الذى يجعله قرار إدارى يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإدارى . ذلك أن شبهات مخالفة القانون تحيط به من كل جانب .

خاتمــة

يتضــح لــنا جلــيا – بعــد مطالعة هذا البحث – أن التنظيم الذى اســتحدثه القــانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن التوفيق فى بعض منازعات الدولة قد صدر وهو يحمل بين طياته بذور فشله فى تحقيق أهدافه وأخصها تحقيق عدالة ناجزة . وتخفيف العبء عن كاهل القضاء حتى يتفرغ للقضايا الأكثر أهمية.

فمــنطق القــانون ســواء فى تشكيل لجان التوفيق ، أم فى تحديد اختصاصاتها لا يتفق مع فكرة الوساطة فى حل المنازعات كما هى معروفة فى بعض النظم القانونية . على الوجه الذى بيناه فى ثنايا هذا البحث .

والقــانون بوضــعه الراهــن لا يخرج عن كونه إضافة جديدة إلى تعقــيدات الــنظام القضائى وهو يؤدى إلى إطالة أمد النزاع . فضلا عن أن الواقــع العملى أثبت أن الحكومة التى سعت إلى إصدار هذا القانون لم تكن جادة فى تنفيذه . وهو ما تجلى فى إصدار وزارتى المالية والتنمية الإدارية للكــتاب الــدورى رقــم ٥ لسنة ٢٠٠١ والذى أضاف شروطا جديدة لتنفيذ توصيات اللجنة .

علــى أنــنا نؤكد أن سعى النظام القانونى المصرى إلى إدخال آلية لفــض المنازعات أمر إيجابى يجب تشجيعه والتأكيد على أهميته . على أن نجــاح هــذا المسعى إنما يتأكد **من ناحية أولى** : **بتفعيل الأطر القانونية التى** يحــتويها النظام القانونى القائم ، ومن ذلك ما ينتظمه قانون مجلس الدولة فــى نص المادة ٢٨ التى تخول مفوض الدولة عرض التسوية الودية على أطــراف الــنزاع ، وكذلــك نص المادة ٦٤ من قانون المرافعات التى تنظم مجالس الصلح .

ومن ناحية ثانية : استحداث نظام للوساطة فى حل المنازعات يستفيد من النظم المقارنة – على الوجه الذى سبق وبيناه – وتكون مهمته التقريب بين وجهتى نظر طرفى النزاع حتى يصلا إلى حل وسط قد لا ينهض – فى كل الأحوال – على اعتبارات قانونية أو مبادئ قضائية مستقرة . وإنما على رغبة طرفى المنازعة فى تسوية النزاع والوصول إلى حل وسط .

« والله من وراء القصد وهو يهدى السبيل »

الفهـــرس

يعتذر المؤلف للقارىء الكريم عن الأخطاء التى لم يتمكن من تصويبها

رقم الإيداع ٢٠٠١/٩٥٧٥

الترقيم الدولى I.S.B.N
977- 04 - 3446 - 9